DIE HAUSHALTSSATZUNG DER GEMEINDEN

unter besonderer Berücksichtigung der
nordrhein-westfälischen
Gemeindeordnung

Herbert Wagner

1971

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547228_0024

DIE HAUSHALTSSATZUNG DER GEMEINDEN

unter besonderer Berücksichtigung der
nordrhein-westfälischen
Gemeindeordnung

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Herbert Wagner
aus Essen
1971

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. Pagenkopf
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Menger
Dekan : Prof. Dr. Uber

Tag der mündlichen Prüfung: 24.5.1971

MEINEM VATER †

G L I E D E R U N G

Seite

E r s t e s K a p i t e l 1

Einführung 1

§ 1 Das Institut der Haushaltssatzung in seiner historischen Entwicklung

§ 2 Die Haushaltssatzung im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung 10

Z w e i t e s K a p i t e l 17

Die Stellung der Haushaltssatzung nach der Gemeindeordnung

§ 3 Die Haushaltssatzung im Verhältnis zu den allgemeinen Satzungen der Gebietskörperschaften 17

D r i t t e s K a p i t e l 24

Der Inhalt der Haushaltssatzung

§ 4 Die Teile der Haushaltssatzung im Zusammenhang 24

§ 5 Die Teile der Haushaltssatzung im einzelnen 26

I. Die Festsetzung des Haushaltsplanes 26

(1) Die Haushaltsgrundsätze 27

(2) Die Gliederung des Haushaltsplanes 34

A. Der ordentliche Haushaltsplan 35

1. Ordentliche Einnahmen 35

a) Verwaltungseinnahmen 35

b) Allgemeine Deckungsmittel 36

c) Entnahmen aus Rücklagen 37

2. Ordentliche Ausgaben 38

a) Fortlaufende Ausgaben 38

b) Einmalige Ausgaben 38

Seite

c) Anteilsbeträge 38

d) Schuldendienst 39

e) Rücklagen 39

B. Der außerordentliche Haushaltsplan 39

1. Außerordentliche Einnahmen 40

a) Erlöse aus Darlehen 40

b) Erlöse aus der Veräußerung von Gemeindevermögen und ihre Verwendungsbeschränkung nach § 65 GONW 41

c) Entnahmen aus dem Kapitalvermögen 42

d) Entnahmen aus Rücklagen für einen außerordentlichen Bedarf 42

e) Innere Darlehen 43

f) Sonstige außerordentliche Einnahmen 44

g) Anteilsbeträge aus dem ordentlichen Haushaltsplan 44

2. Außerordentliche Ausgaben 46

(3) Die Anlagen zum Haushaltsplan 47

II. Die Festsetzung der Steuersätze für die Gemeindesteuern 50

1. Die Gemeindesteuern im allgemeinen 50

2. Die Realsteuern im einzelnen 58

III. Die Festsetzung des Höchstbetrages der Kassenkredite 61

IV. Die Festsetzung des Gesamtbetrages der Darlehen 64

Viertes Kapitel 67

§ 6 Das Zustandekommen der Haushaltssatzung 67

§ 7 Die Sonderregelung in amtsangehörigen Gemeinden 89

§ 8 Die Haushaltssatzung und die Dringlichkeitsentscheidung gemäß § 43 GONW 93

Seite

Fünftes Kapitel 99

§ 9 Die Nachtragshaushaltssatzung 99

1. Die Notwendigkeit für den Erlaß 99

2. Der Zeitpunkt des Erlasses 101

3. Die Verpflichtung zum Erlaß gemäß § 9o Abs.1 GONW 105

4. Die Verpflichtung zum Erlaß gemäß § 9o Abs.2 GONW 108

5. Die Erhöhung der Realsteuerhebesätze 114

§ 1o Die Übergangswirtschaft 119

Sechstes Kapitel 132

§ 11 Haushaltssatzung und Staatsaufsicht 132

1. Übersicht 132

2. Der Genehmigungsvorbehalt als Aufsichtsmittel 134

3. Der Rechtscharakter der Genehmigung 143

a) Rechtsetzungsakt ? 143

b) Doppelnatur ? 145

c) Verwaltungsakt ? 146

d) Zusammenfassung 152

4. Das Tätigwerden der Aufsichtsbehörde im Rahmen der Haushaltssatzung 153

a) Vorlage der Haushaltssatzung 154

b) Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzung 157

5. Die aufsichtsbehördliche Genehmigung und das "Stabilitätsgesetz" von 1967 169

Siebtes Kapitel 176

§ 12 Die Rechtsnatur der Haushaltssatzung 176

1. Einleitung 176

Seite

2. Die Haushaltssatzung als "Mischsatzung 177

3. Kritik an der Lehre vom "doppelten Gesetzesbegriff" 179

4. Die Besonderheiten bei der gemeindlichen Haushaltssatzung 190

Achtes Kapitel 195

§ 13 Die fehlerhafte Haushaltssatzung 195

1. Einleitung 195

2. Die gesetzlichen Schranken der Haushaltssatzung 195

3. Die rechtliche Qualität der Vorschriften 199

4. Die Rechtsfolgen von Verletzungen der Vorschriften für die Haushaltssatzung 203

a) Die Nichtigkeit der Satzung 203

b) Die "Nichtsatzung" 204

c) Die "Scheinsatzung" 204

d) Die materiell ungültige Satzung 205

e) Die teilnichtige Satzung 206

5. Die Wirkung der ungültigen Haushaltssatzung 210

a) Vor der Beratung der Haushaltssatzung 210

b) Nach dem Beschluß durch den Rat 211

c) Nach der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde 212

d) Nach Bekanntmachung 214

e) Nach Beendigung des Haushaltsjahres 218

6. Zusammenfassung 222

Neuntes Kapitel 224

§ 14 Möglichkeiten des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit der Haushaltssatzung 224

Seite

I. Vor dem Erlaß der Haushaltssatzung 224

1. Klage der Gemeinde 224

a) bei Untätigkeit der Aufsichtsbehörde 224

b) bei Versagung der Genehmigung 227

2. Klage des Einwohners 233

II. Nach dem Erlaß der Haushaltssatzung 234

1. Klage der Gemeinde 234

2. Klage des Einwohners 235

a) Die abstrakte Normenkontrolle 236

b) Die konkrete Normenkontrolle 240

246

Z e h n t e s K a p i t e l 248

§ 15 Gesamtzusammenfassung 248

Literaturverzeichnis

ALBERS, Willi	Aufgabe und Stellung der Gemeinde im Finanzsystem der öffentlichen Hand, Finanzarchiv NF Bd. 19, S. 423 ff.
ALTHAUS, Ernst	Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände in den vormals preußischen Ländern, Herford u. Köln 1957
ANSCHÜTZ, Gerhard	Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und materiellem Gesetz, Diss. jur. Halle 1891
derselbe	Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht, 2. Aufl., Tübingen und Leipzig 1901 (Theorien)
derselbe	"Gesetz" in Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts (WBStVwR) 2. Aufl., 2. Band, S.214 Tübingen 1913
derselbe,	Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl., unveränderter Neudruck, Darmstadt 1960
ANSCHÜTZ-THOMA	Handbuch des Deutschen Staatsrechts, (HdbDStR), Tübingen 1932
ARMBRUSTER, Hubert	Die Wandlung des Reichshaushaltsrechts, Diss. jur. Freiburg 1939
BACHOF, Otto	Verwaltungsakt und innerdienstliche Weisung, in: Festschrift für Laforet, München 1952
derselbe	Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE Bd. 13-19), JZ 1966, S. 436 ff.
derselbe	Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung, 2. unveränderte Auflage, Tübingen 1968 (Klage auf Vornahme)
BADENHOOP, Reinhard, K.J.	System der kommunalen Verwaltungsrationalisierung in HdKWP III, S.555- 610 Tübingen 1959
BADURA, Peter	Rechtsetzung der Gemeinden, DÖV 1963, S. 561 ff. (568)

BALLERSTEDT, Kurt	Über wirtschaftliche Maßnahmegesetze, in: Festschrift für Walter Schmidt-Rimpler, Karlsruhe 1957 (S. 369-402)
BAROCKA, Egon	Kommunalkredit und kommunale Finanzwirtschaft, Frankfurt 1958
derselbe	Aufgaben und Befugnisse der Aufsichtsbehörde bei der Genehmigung von Gemeindesatzungen, DVBl. 1963, S.704-710 u. 758-767
BECKER, Erich	Gemeindliche Selbstverwaltung, Erster Teil, Grundzüge der gemeindlichen Verfassungsgeschichte, Berlin 1941
derselbe	Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: HdKWP I, S. 113-183, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956
derselbe	Kommunale Selbstverwaltung, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, "Die Grundrechte", IV. Band, 2. Halbband, Berlin 1962
BAUERNFEIND-ZIMMERMANN	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Kommentar), Düsseldorf 1969
BERKENHOFF, Hans Albert	Zur Prozedur des § 86 GONW, Der Gemeindehaushalt 1953, S. 52 f.
derselbe	Das Kommunalverfassungsrecht in NRW, 2. überarbeitete u. ergänzte Auflage, Siegburg 1965 (Kommunalverfassung)
BERKENHOFF-SINDERMANN	Haushaltswesen der Gemeinden, 4. Aufl., Herfort u. Bonn 1963 (Haushaltswesen)
BETTERMANN, Karl August	Rechtsetzungsakt, Rechtsakt und Verwaltungsakt, in: Festschrift für H.C. Nipperdey, Bd.II, (S. 723-744), München und Berlin 1965
BEUME, August	Leitfaden zum gemeindlichen Haushaltsrecht nach der DGO und der GemHVO, Der Verfassungsdienst, Stuttgart u. Hagen 1949
derselbe	Schaubilder zum Gemeindehaushalt, StuKV 1964, S. 209
derselbe	Voranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan, StuKV 1965, S. 156-160

BEUME, August	Der Haushaltsausgleich, StuKV 1965, S. 181-183
BOCK, Gerhard	Kassenbestände der öffentlichen Hand und Konjunktur, Der Gemeindehaushalt 1956, S. 131
BOCK, Ingeborg	Die Rechtsnatur der Genehmigung kommunaler Satzungen, Bayerische Verwaltungsblätter 1962 S. 369
BODENSTAFF, Hans J.	Die Mehr- oder Minderbelastung kreisangehöriger Gemeinden, Siegburg 1962
BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang	Gesetz und gesetzgebende Gewalt, Berlin 1958 (Gesetz)
derselbe	Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964 (Bereich der Regierung)
BOHMANN, Herbert	Gemeindefinanzsystem, Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 2, 2. Aufl., Köln 1967
BOHNENKAMP,	Muß nach § 86 Abs.3 GONW der Entwurf der Haushaltssatzung selbst öffentlich bekanntgegeben werden, Der Gemeindehaushalt 1959, S. 32
DAHMEN-KÜFFMANN	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Kommentar), Herne-Berlin 1970
DAVID, Joachim	Die Satzungsgewalt der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, Diss. jur., Münster 1960
DERSCHAU, v.,B.	Der Haushalt der kleinen Gemeinden, Berlin 1935 (Der Haushalt)
DÜMMLER, Werner	Die rechtlichen Grenzen bei der Aufstellung des Gemeindehaushalts und die Selbstverwaltungsgarantie, Diss. jur., Würzburg 1966
ELLERINGMANN, Rudolf	Grundlagen der Kommunalverfassung und der Aufsicht, Stuttgart 1957
ELSNER-SCHÜLER	Das Gemeindefinanzreformgesetz, (Kommentar), Hannover 1970
EUL, Karl	Über die Verfassungsmäßigkeit der Genehmigungsvorbehalte im nordrhein-westfälischen Kommunalrecht. StuKV 1964, S. 127 f.

EYERMANN-FRÖHLER	Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl., München und Berlin 1965
FELLNER, Michael	Zur Rechtsnatur der bayerischen Organisationsakte, Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S.229
FLEINER, Fritz	Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl., Tübingen, Neudruck 1960 Aalen
FLEISSIG, F.	Zweifelsfragen beim Erlaß einer Nachtrags(haushalts)satzung, Der Gemeindehaushalt 1957/238
FORSTHOFF, Ernst	Über Maßnahmegesetze, in: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, München 1955
derselbe	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd.1, 9. Aufl., München - Berlin 1966
FUCHS, Herbert	Die Realsteuergesetze, Bd.I und Bd.II, Eberswalde, Berlin, Leipzig 1938
GELLER-KLEINRAHM-FLECK	Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Göttingen 1963
GIERE, Gustav	Die allgemeine Verwaltung, HdKWP II, S. 7-42, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957
derselbe	Kommunales Schuldwesen in HdKWP III, S. 186-227, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1959
GIESE-SCHUNCK	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 7. Aufl., Frankfurt 1965
GÖNNENWEIN, Otto	Die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht, in: Gedächtnisschrift für W. Jellinek, München 1955 (Kommunalaufsicht)
derselbe	Zu einigen Fragen des heutigen Gemeinderechts, AÖR Bd. 81 (1956), S.214-240
derselbe	Gemeinderecht, Tübingen 1963
GÖTZ, Volkmar	Recht der Wirtschaftssubventionen 1966, S. 281 ff.

GREVENER, W.	Die Aufstellung der Haushaltssatzung in der amtsangehörigen Gemeinde in NRW, Der Gemeindehaushalt 1960, S. 14
GROCHTMANN, H.	Zur Frage des Erlasses von Satzungen insbesondere von Nachtragshaushaltssatzungen im Wege der Dringlichkeitsentscheidung gemäß § 43 Abs.1 GONW, Der Gemeindehaushalt 1964, S. 85
GROSS	Zur Rechtsnatur der Allgemeinverbindlichkeitserklärung, NJW 1965, S. 284
HAENEL, Albert	Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, 2. unveränderte Auflage, Darmstadt 1968 (Gesetz)
HECKEL, Johann	Die Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts und seiner Ergänzungen, in: HdbDStR, Bd.II, S. 358-374, Tübingen 1932
derselbe	Einrichtung u. rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, in: HdbDStR Bd. II, S. 374-392 Tübingen 1932
derselbe	Schulverwaltung, in: HdKWP II, S.llo ff. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1957
HEINIG, Kurt	Das Budget, Bd. I - III, Tübingen 1949 - 1951
HELMERT, Otto	Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen, Berlin 1961
HELMREICH-WIDTMANN	Bayerische Gemeindeordnung - Kommentar -, 3. Aufl., München 1966
HETTLAGE, Karl Maria	Der Gestalt- und Bedeutungswandel der gemeindlichen Selbstverwaltung seit 1919, in: "Ordnung als Ziel", Festgabe für P. van Aubel, Stuttgart und Köln 1954
derselbe	Finanzpolitik und Finanzrecht, DÖV 1955, S. 1-5 u. 33-38
derselbe	Grundgedanken einer Reform des öffentlichen Haushalts, Kommunale-Kassen-Zeitschrift 1955, S. lo9-118
derselbe	Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Verschuldung, Referat auf der XIII. kreditpolitischen Tagung in: Sonderdruck der Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Nov./Dez. 1967, S.8 ff.

HÖLZER, Ernst	Einschränkungen von Nachtragshaushaltssatzungen, Der Gemeindehaushalt 1936, S. 228 ff.
HOFFMANN EDLER von, Hermann	"Zwang zur Gewaltenteilung im Gemeindeverfassungsrecht", DÖV 1954, S. 326
HOFMANN, Walter	Genehmigungsvorbehalt und Kommunalaufsicht, in: "Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht", Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 19, (1963)
HUBER, Konrad	Maßnahmegesetz und Rechtsgesetz, Berlin 1963 (Maßnahmegesetz)
HURST, Karl	Gemeindeeinrichtungen, in HdKWP II, (1957), S. 833-900
IPSEN, Hans-Peter	Verwaltung durch Subventionen, VVDStRL, Heft 25
JANSEN, Leopold-Josef	Gemeindehaushaltsrecht, in HdKWP III (1959), S. 228 ff.
derselbe	Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21.10.1952 und der Grundsatz der Gewaltenteilung, DÖV 1954, S. 328 ff.
JELLINEK, Georg	Gesetz und Verordnung, Neudruck Tübingen 1919 (Verordnung)
JELLINEK, Walter	Zweiseitiger Verwaltungsakt und Verwaltungsakt auf Unterwerfung, in: Festgabe zur Feier des 50-jährigen Bestehens des Preuß.OVG, Berlin 1925 (Festgabe)
JESCH, Dietrich	Gesetz und Verwaltung, Tübingen 1961
KIEFER-SCHMID	Die Deutsche-Gemeinde-Ordnung Stuttgart-Berlin 1937
KIRSTEN, Karl	Die städtischen Haushaltspläne, Der Städtetag 1930, S. 538 ff.
derselbe	Gemeinde-Finanzen, Siegburg 1954
KLEIN, Hans-Hugo	Der Umfang der Entscheidungsbefugnis der Oberverwaltungsgerichte in Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO, NJW 161, S. 1612 f.

KOEHLER, Alexander	Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, Berlin / Frankfurt 1960
KÖRNER, Hans	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Kommunale Schriftenreihe für Nordrhein-Westfalen, Köln 1970
KÖTTGEN, Arnold	Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände, in HdKWP I, (1956), S. 221 ff.
derselbe	Die Gemeinde und der Bundesgesetzgeber, Stuttgart 1957
KOTTENBERG-REHN	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Handkommentar, 9. neubearbeitete und erweiterte Auflage, Siegburg 1970 (KOTTENBERG)
KOTTENBERG-STEFFENS	Rechtsprechung zum kommunalen Verfassungsrecht des Landes Nordrh.-Westf. Loseblattsammlung (Siegburg)
KRAWIETZ, Werner	Zur Kritik am Begriff des Maßnahmegesetzes, DÖV 1969, S. 127 ff.
KRÜGER, Herbert	Rechtsverordnung und Verwaltungsanweisung, in: Festgabe für Rudolf Smend, Göttingen 1952 (Rechtsverordnung)
derselbe	Der Verwaltungsschutz im besonderen Gewaltenverhältnis, NJW 1953, S. 1369 ff.
derselbe	Staatslehre, Stuttgart 1964
KRÜGER, Hildegard	Die Verfassungswidrigkeit der LEX SCHÖRNER, DVBl. 1955, S. 762
KRUSE, Heinr.-Wilh.	Steuerrecht, Allgemeiner Teil, München-Berlin 1966
KÜCHENHOFF, Günther	Die Rechtsnatur der staatlichen Genehmigung zu Rechtsetzungsakten öffentlicher Körperschaften, BVerwGE, Bd.16.S.83, JuS 1965, S.52 ff.
KUNZE-SCHMIDT	Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart 1964
LABAND, Paul	Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871, (Budgetrecht)

LABAND, Paul	Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Bd. 1,2, Tübingen 1876-78; Bd. 2, 3. Aufl., Freiburg/Leipzig 1895; Bd.2 u. Bd.4, 4.Aufl., Tübingen und Leipzig 1901 (Staatsrecht)
derselbe	Das Reichsstaatsrecht, Tübingen 1907
derselbe	Zur Lehre vom Budgetrecht, Archiv für öffentliches Recht (AÖR) Bd.1, 1921, S. 186
LAFORET, Wilhelm	Deutsches Verwaltungsrecht, München 1937
LAUMEN,	Bedeutung und Gefahren der Interimsperiode, Der Gemeindehaushalt 1957, S. 153 ff.
derselbe	Welche Bedeutung hat die Bestimmung des § 113 HGO, Der Gemeindehaushalt 1957, S. 233 ff.
LEUE, Rudolf	Nachtragssatzung und Übergangswirtschaft, Der Gemeindehaushalt 1965, S.202 ff.
LINDEMANN, Kurt	Die Niedersächsische Gemeindeordnung, Hannover 1955
LINGEMANN, K.	Probleme im Zusammenhang mit der Vorlegung des Entwurfs der Haushaltssatzung in NRW, Der Gemeindehaushalt 1959, S. 116 ff.
LOBERG, Helmut	Zur Erstattung von Zweigstellensteuer, KStZ 1966, S. 4 ff.
LOENING, Hellmuth	Regierungsakt und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1951, S. 233 ff.
derselbe	Zur Rechtsnatur der Genehmigung kommunaler Abgabensatzungen in Nordrhein-Westfalen, DÖV 1966, S. 490 ff.
LOENING-SCHMITZ	Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Kommentar), Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1970
LÖWER,	Zur Problematik der Untätigkeitsklage, MDR 1963, S. 178
LOHR, Valentin	Satzungsgewalt und Staatsaufsicht, Stuttgart 1963

LOSCHELDER, Wilhelm	Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern und die Verfassung von Berlin, Hamburg und Bremen, 2. Aufl., Stuttgart u. Köln 1956
LOSCHELDER-GIERE	Gemeindehaushaltsrecht, 2. Aufl., Komm.z.d.Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder, Stuttgart / Köln 1964
LOSCHELDER-SALZWEDEL	Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln und Berlin 1964
LOSCHELDER-ZUHORN	Gemeindehaushaltsverordnung in Nordrhein-Westfalen, Stuttgart / Köln 1954
LÜDEKE, Hans	Staatsaufsicht und Mitwirkung des Staates bei Akten der Gemeindeselbstverwaltung im nordrhein-westfälischen Recht, Diss. jur. Würzburg 1960
MANG-MAUNZ-MAYER-OBERMAYER	Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, München 1962
v.MANGOLDT-KLEIN	Kommentar zum Grundgesetz, 2. Aufl., Bd. 1, 1957, Berlin u. Frankfurt
MASSON, Christoph	Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, (Kommentar), München 1952
MAUNZ-DÜRIG	Grundgesetz - Kommentar, 1. Bd. Art. 1 - 69, 2. Bd. Art.70 - 143 (Loseblatt, 2-bändig) München-Berlin 1964
MAYER, Otto	Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, 2, 3. Aufl., München u. Leipzig 1924
MEDER, Trutpert, R.	Die prozessuale Durchsetzung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts, Diss. jur. Freiburg 1953
MENGER, Christian-Friedrich	System des verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes, Tübingen 1954
derselbe	Das Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL, Heft 15 (1957)
derselbe	Der Schutz der Grundrechte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Bettermann-Nipperdey-Scheuner, "Die Grundrechte", 3. Bd., 2. Halbband, Berlin 1959 (Grundrechte)

MENGER, Christian-Friedrich	Laufende Rechtsprechungsberichte: Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht, Verw.-Archiv 52 Bd. 1961, S. 416; Verw.-Archiv 53 Bd. 1962, S. 41o ff.; Verw.-Archiv 55 Bd. 1964, S. 275 ff.
derselbe	Rechtsschutz im Bereich der Verwaltung, DÖV 1969/163 ff.
MENGER-ERICHSEN	Rechtsprechungsübersicht, Verw.-Archiv 58 Bd. 1967, S. 179
MERK, Wilhelm	Gesetz als Norm und Maßnahme, VVDStRL, Heft 15
MEYER-ANSCHÜTZ	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., München u. Leipzig 1919
MEYER, Klaus	Staat, Gemeinde und Bürger im neuen Baurecht, in: Staatsbürger und Staatsgewalt, Jubiläumsschrift zum 1oo-jährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit, Bd.II, S. 229-253, Karlsruhe 1963 (Staatsbürger)
MÖRTEL, Georg	Grenzfälle des Verwaltungsakts, Bayerische Verwaltungsblätter 1956, S. 362 ff.
MORITZ, Walter	Die Grundlagen und Grenzen der gemeindlichen Satzung unter besonderer Berücksichtigung der Steuersatzung, Diss. jur. Würzburg 1956
MÜLLER, Hanswerner	Unter welchen Voraussetzungen macht Nichtigkeit eines Gesetzesteils das ganze Gesetz nichtig ? DVBl. 1964, S. 1o4 ff.
MÜLLER, Klaus	Zur Problematik der Genehmigungsvorbehalte im Kommunalrecht, Verwaltungsarchiv 1963, S. 17o ff.
MÜTHLING-FOCK	Kommentar zum Gewerbesteuergesetz, München-Berlin 1965 (Loseblatt)
MUNTZKE-SCHLEMPP	Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, Bad Homburg u. Berlin 1954
OBERMAYER, Klaus	Die staatsaufsichtlichen Rechtsakte gegenüber den Gemeinden, Bayerische Verwaltungsblätter 1962, S. 39 ff.

OBERMAYER, Klaus	Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, Stuttgart-München-Hannover 1956 (Rechtsakt)
ODENBREIT-HENSEL	Gemeindeordnung, Amtsordnung und Kommunalwahlgesetz in Nordrhein-Westfalen, 13. verbesserte Auflage, Münster 1968
PAGENKOPF, Hans	Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2. Auflage, Münster 1960
derselbe	Die fehlerhafte Haushaltssatzung, Institut "Finanzen und Steuern", Heft 79 (Fehler)
PALANDT	Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 29. Auflage, München und Berlin 1970
PETERS, Hans	Grenzen der kommunalem Selbstverwaltung in Preußen, Berlin 1926
derselbe	Lehrbuch der Verwaltung, Berlin 1949 (VerwR)
POPITZ, Johannes	Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, Berlin 1932
RAUBALL, Johannes	Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, - Kommentar - München 1968
RUPP, Hans-Heinrich	Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Tübingen 1965 (Grundfragen)
derselbe	Verfassungsgerichtliche Überprüfung des Haushaltsgesetzes im Wege der "abstrakten Normenkontrolle"? NJW 1966, S. 1097-1099
RUWE, Josef	Zehn Jahre Kommunalaufsicht nach der Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, in:"10 Jahre Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen", Recklinghausen 1962
SALZWEDEL, Jürgen	Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, Archiv für Kommunalwissenschaften 1962, Bd. 1, S. 203 ff.
derselbe	Kommunalrecht, in: Loschelder-Salzwesel, Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes NRW, Köln/Berlin 1964

SALZWEDEL, Jürgen	Staatsaufsicht in der Verwaltung, VVDStRL, Heft 22
SEEBERGER, Werner	Genehmigungsvorbehalte im Kommunalrecht, Der Städtetag 1961, S. 535 ff.
SEELE, Günter	Die besonderen staatlichen Exekutivbefugnisse im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, Diss. jur. Göttingen 1964
SINDERMANN, W.	Rechtswirksames Ortsrecht in verwaltungsgerichtlicher Sicht, in: "Beiträge zum gemeindlichen Finanz- und Haushaltsrecht", Heft 5 (Verwaltungsakademie Ostwestfalen-Lippe), Detmold 1959, (Detmold)
SURÉN, Friedrich-Karl	Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Gemeindewirtschaftsrecht, Köln, Berlin, München, Bonn 1960
SURÉN-LOSCHELDER	Die Deutsche Gemeindeordnung -Kommentar- Bd. I §§ 1 - 59 Bd. II §§ 60 - 123, Berlin 1940
SCHATTENFROH, M.	Deutsche Gemeindeordnung, München, Berlin, Leipzig 1935
derselbe	Das deutsche Gemeinderecht, München, Berlin 1943 (Gemeinderecht)
SCHEUNER, Ulrich	Der Bereich der Regierung, in: Festgabe für R. Smend, Göttingen 1952 (Bereich)
derselbe	Die neuere Entwicklung des Rechtsstaates in Deutschland, Karlsruhe 1960 (Entwicklung)
SCHICK, Walter	Haushaltsplan und Haushaltsgesetz vor Gericht, JZ 1967, S. 271 ff.
SCHIFFMANN, G.	Die Veranschlagung von Darlehen und der durch die Aufnahme entstandenen Kosten, Der Gemeindehaushalt 1951, S. 92
SCHMIDT, Johannes-Werner	Rechtliche Auswirkung des Zweigstellensteuerurteils des Bundesverfassungsgerichts, KStZ 1965, S. 192 ff.

SCHMIDT, Johannes-Werner	Schadensersatz der Gemeinden wegen Fortfalls eines verfassungswidrigen Steuergesetzes ? DGStZ 1966, S. 65 ff.
derselbe	Zweigstellensteuer für Bank- und Kreditunternehmen verfassungswidrig , KStZ 1967 S.65 ff.
SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Neuwied und Berlin 1970
SCHMITT, Günther	System der Rechtsaufsicht über die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. jur. Erlangen 1962
SCHMÖLDERS, Günter	Der Grundsatz der Budgetpublizität, Finanzarchiv NF 18 (1957/58), S.193 ff.
derselbe	Kommunale Finanzpolitik, HdKWP III, S. 31 ff., Tübingen 1959
SCHUNCK-De CLERCK	Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 2. neubearb. Auflage, Siegburg 1967
SCHWEIGER, Karl	Rechtsverordnung im formellen Sinn ? DÖV 1955, S. 360 ff.
SPONHEUER, Theo	Haushaltsreste nach geltendem Gemeinderecht und ihre Problematik, in: Verwaltung und Wirtschaft, Heft 36, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967
STERN, Klaus	Der rechtliche Standort der Gemeindewirtschaft, Archiv für Kommunalwissenschaften 1964, S. 81, 93 (Standort)
derselbe	Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung - Spielraum und Grenzen, Gutachten E zum 47. Deutschen Juristentag in Nürnberg, München 1968 (Konjunktursteuerung)
STERN-MÜNCH	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft - Kommentar -, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967
TAXIS, Hans	Die Veranschlagung von Darlehen, Darlehensbeschaffungskosten und Auszahlungsabzügen im Haushaltsplan, Der Gemeindehaushalt 1951, S. 154 ff.

THEISEN, H.	Der Erlaß von Nachtragssatzungen im Wege der Dringlichkeitsentscheidungen gemäß § 43 (1)) GONW, Der Gemeindehaushalt 1964, S. 184 ff.
THOMA, Richard	Unterscheidung der Funktionen nach dem "Inhalt" und nach der "Form" der Staatsakte, in HdbDStR Bd. II, S. 124, 161, 225
derselbe	Der Polizeibefehl nach badischen Recht, Tübingen 1906, S. 118, (Polizeibefehl))
TROLL, Max	Grundsteuer – Kommentar – 2. Aufl., Berlin – Frankfurt 1966
v. TUHEGG, Kurt Egon	Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 4. Auflage, Berlin 1962
ULE, Carl Hermann	Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Aufl., München u. Berlin 1962
derselbe	Verwaltungsprozeßrecht, 4. Aufl., München u. Berlin 1966
VIALON, Friedrich-Karl	Haushaltsrecht, Kommentar, 2. neubearbeitete u. erweiterte Auflage, Berlin u. Frankfurt 1959
derselbe	Moderne Entwicklungstendenzen des öffentlichen Haushalts in der Bundesrepublik (außerhalb der Gesetzgebung) in: Gegenwartsprobleme des öffentlichen Haushalts, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 12 (1962))
VOGELS, Alois	Die Verfassung für das Land NRW (Handkommentar), Stuttgart, Köln 1951
WALTER, Hans Ulrich	Genehmigungsvorbehalt und Genehmigung im kommunalen Grundstücksverkehr (§ 64 GONRW), Diss. jur. Münster 1966
WEBER, Hermann	Bericht über die Staatsrechtslehrertagung 1966 in Graz, NJW 1966, S. 2348
WEBER, Werner	Verwaltungsgesetze der ehemals preußischen Gebiete mit dem ergänzenden Recht der neuen Länder, München u. Berlin 1951
derselbe	Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. erweiterte Auflage, Göttingen 1967

WEBER, Werner	Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 19 (1963)
WIETHAUP, Hans	Das gemeindliche Abgabenwesen in NRW, DVBl. 1957, S. 297 ff.
WIXFORTH, Gerd	Die gemeindliche Finanzhoheit und ihre Grenzen, Siegburg 1964
WOLFF, Hans-Julius	Verwaltungsrecht, Band I, 7. Auflage, München-Berlin 1968
derselbe	Verwaltungsrecht, Bd. II, 3. neubearbeitete Auflage, München-Berlin 1970
derselbe	Verwaltungsrecht, Bd. III, 2. durchgesehene Auflage, München-Berlin 1967
ZEITLER-RITTER-v.DERSCHAU	Kommentar zur Deutschen Gemeindeordnung, 3. erw. Auflage, Berlin 1937
ZUHORN, Karl	Gemeindeverfassung, Siegburg 1954
derselbe	Die grundlegenden Bestimmungen der GemHVO und ihre finanzwirtschaftliche Bedeutung, in: Die Wirtschaftsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände, Detmold 1955 (Die grundlegenden Bestimmungen)
ZUHORN-HOPPE	Gemeinde-Verfassung, Siegburg 1962, (Gemeindeverfassung)

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AG	Ausführungsgesetz
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
AO	Reichsabgabenordnung
a.o.H.	außerordentlicher Haushalt
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Arch.f.Komm.	Archiv für Kommunalwissenschaften
Art.	Artikel
BADWÜ	Baden-Württemberg
BAY	Bayern
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVerwBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (NF seit 1945)
BBauG	Bundesbaugesetz
BERL	Berlin
BekanntmVO	Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht - Bekanntmachungsverordnung -
BFH	Bundesfinanzhof in München
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	Bundesgesetzblatt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BREM	Bremen
BRH	Bremerhaven
BStBl	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht in Berlin
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DGStZ	Deutsche Gemeindesteuer Zeitschrift
d.h.	das heißt
Diss. jur.	Juristische Dissertation
DONW	Disziplinarordnung des Landes Nordrhein-Westfalen für Beamte und Richter

DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DV	Deutsche Verwaltung (Zeitschrift von 1943 - 1949)
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO	Durchführungsverordnung
DöD	Der öffentliche Dienst (Zeitschrift)
E	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des davor genannten Gerichts
EinfGRealStG	Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen
Erl.	Erläuterung
f., ff.	folgende, folgenden
FinArch	Finanzarchiv nF (neue Folge)
FinM	Finanzminister
FN	Fußnote
G	Gesetz
GBl	Gesetzblatt
Gemeinde, Die	Zeitschrift
Gemeindekasse, Die	Zeitschrift
GemHhlt	Der Gemeindehaushalt (Zeitschrift)
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemRdErl.	Gemeinsamer Runderlaß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GO	Gemeindeordnung
GrStG	Grundsteuergesetz
GS	Gesetzessammlung
GS NW	Sammlung des bereinigten Landesrechts von Nordrhein-Westfalen
GUG	Gemeindeumschuldungsgesetz
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVNW	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen

HAMB	Hamburg
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HdKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans PETERS, 3 Bände
HESS	Hessen
h.L.	herrschende Lehre
H.S.	Haushaltssatzung
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.S.	im Sinne
Institut FSt	Veröffentlichungen (Hefte und Briefe) des Instituts "Finanzen und Steuern", Bonn
i.V.m.	in Verbindung mit
Jg	Jahrgang
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JW	Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KAG	Kommunalabgabengesetz
KKZ	Kommunale-Kassen-Zeitschrift
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KuRVO	Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden
LBG	Landesbeamtengesetz
LKO	Landkreisordnung
LKTNW	Landkreistag für das Land Nordrhein-Westfalen in Düsseldorf
LV	Landesverfassung
LVG	Landesverwaltungsgericht (bis 1.4.1960)

MBl	Ministerialblatt
MBliV	Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung (bis 1945)
MdI	Innenminister
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MRVO	Militärregierungsverordnung
n.F.; N.F.	neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NS	Niedersachsen
NW (NRW)	Nordrhein-Westfalen
NWB	Neue Wirtschafts Briefe (Zeitschrift)
n.v.	nicht veröffentlicht
OBG	Ornungsbehördengesetz
OKD	Oberkreisdirektor
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
o.H.	ordentlicher Haushalt
pr.; Pr.	preußisch
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht Berlin
RdErl.	Runderlaß
RdNr.	Randnummer
RGBl	Reichsgesetzblatt
RHO	Reichshaushaltsordnung
RHPF	Rheinland-Pfalz
RMBliV	Reichsministerialblatt für die innere Verwaltung
RuPrMdI und RFM	Runderlaß des Preußischen Innenministers und des Reichsfinanzministers
RücklVO	Rücklagenverordnung
Rspr.	Rechtsprechung
rev.DGO	revisierte Deutsche Gemeindeordnung
RWB	Reichswirtschaftsbestimmungen

s.	siehe
S.	Seite
SAAR	Saarland
SGV NW	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
SH	Schleswig-Holstein
sog.	sogenannt
StabG	Stabilitätsgesetz
Städtetag, Der	Zeitschrift
StuKV	Staats- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
StUSVerw	Staats- und Selbstverwaltung (Zeitschrift)
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
u.v.a.	und viele andere
Verf.	Verfassung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung (Entscheidungssannlung)
VerwVO	Verwaltungsverordnung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
Verwaltung und Wirtschaft	Schriftenreihe der Westfälischen Verwaltungs- u.Wirtschaftsakademien
WBStVwR	Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

E r s t e s K a p i t e l

Einführung

§ 1 Das Institut der Haushaltssatzung in seiner historischen Entwicklung

An die Definition der Haushaltssatzung als einer Vorregelung der gemeindlichen Wirtschaft für ein Rechnungsjahr, die in einem vorgeschriebenen Verfahren zustandekommt [1], knüpfen sich die Fragen nach ihrer Notwendigkeit, ihrer Ausgestaltung und ihrem Rechtscharakter. Da sich Anhaltspunkte für die Beantwortung dieser Fragen auch aus der historischen Entwicklung der Haushaltssatzung ergeben, soll diese zu Eingang kurz beleuchtet werden.

Obwohl die Gemeinden auf eine lange Geschichte eigenständiger Verwaltung zurückblikken können, besteht im Gegensatz zu den staatlichen Budgetgesetzen das Rechtsinstitut der Haushaltssatzung erst seit rund 3o Jahren. Zwar war man sich über die Bedeutung der Finanzwirtschaft für jede Gemeinschaft, so besonders auch für die Gemeinden, durchaus bewußt, doch wurde dem in den deutschen Gemeindeverfassungsgesetzen kaum Rechnung getragen. Das änderte sich erst zu Beginn der 3oer Jahre.

In den meisten Städten wurden zwar vorher schon Voranschläge für die Einnahmen und Ausgaben in Form von Haushaltsplänen gemacht, jedoch fehlte es an einheitlichen Richtlinien für deren formelle Ausgestaltung [2].

---

1) vgl. SCHATTENFROH, Gemeinderecht, S. 86
2) KIRSTEN beklagte dies besonders im Hinblick auf die Finanzkrise der Gemeinden in seinem Aufsatz: Die städtischen Haushaltspläne.

Die formelle Ordnung des kommunalen Haushaltsrechts durch den Staat begann erst nach dem 1. Weltkrieg; bis dahin wurde das Haushaltswesen in den deutschen Gemeinden auf vielfältige Weise selbständig geregelt. In den verschiedenen preußischen Stadt- und Landgemeindeordnungen des 19. Jahrhunderts war zwar schon mit der Regelung einzelner Teilfragen begonnen worden, doch zeugen diese Ansätze noch von einer großen Zurückhaltung gegenüber einer Gesamtordnung des Haushaltswesens [1].

Da die Gemeindevertretungen sich fast ausschließlich aus solchen Bürgern zusammensetzten, die selbst Gemeindesteuern bezahlten und daher mit Argusaugen über eine sparsame und geordnete Verwaltung des Vermögens und der Steuereinnahmen wachten, erschien die Kontrolle der Gemeindeverwaltung durch die Gemeindevertretung für eine geordnete Finanzwirtschaft ausreichend [2]. Als sich diese Gegebenheiten durch die beginnende Demokratisierung nach dem 1. Weltkrieg grundlegend änderten, begannen die einzelnen deutschen Gliedstaaten nach und nach ins einzelne gehende Vorschriften über das kommunale Haushaltswesen zu erlassen.

Die erste Verordnung dieser Art dürfte die Badische Verordnung über die Aufstellung des Gemeindevoranschlages vom 3o. März 1922 [3] gewesen sein; sie brachte nähere Ausführungen zu § 78 der Badischen Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921 [4]. Doch die Einheitlichkeit in der formellen Gestaltung wurde hierdurch noch nicht erreicht.

---

1) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen S.9
2) JANSEN in HdKWP III, S. 23o ff.
3) GVBl. S. 3o1
4) GVBl. S. 347; vgl. GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 461.

Der Deutsche Städtetag, der durch Dr. Mulert am 19. März 1930 in Berlin den Vertretern der Landes- und Provinzstädtetage den Entwurf einer "Reichsstädteverordnung" vorlegte, hatte dieses Problem bereits erkannt und in seinen Vorarbeiten zur "Reichsstädteordnung" eine einheitliche Form für die finanzwirtschaftliche Planung und Beschlußfassung über die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde vorgeschlagen [1]. Eine gewisse vereinheitlichende Ordnung des kommunalen Haushaltswesens setzte dann auf Grund der Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden vom 24. August 1931 [2] ein. POPITZ, der 1932 in Anknüpfung an die Ergebnisse und Vorschläge der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich in einer umfassenden Schrift [3] die gesamte Problematik, vor allem der gemeindlichen Finanzwirtschaft dargestellt hat, macht hieran anknüpfend einen "Vorschlag einer Gemeindehaushaltsordnung" [4].

Dabei ging er von der Erkenntnis aus, daß die Vorschriften über die Einnahmen und über die Ausgaben zwingend einheitlich geregelt werden müssen. Denn die Höhe der gemeindlichen Einnahmen, soweit sie aus gemeindlichen Jahressteuern fließen, hängt entscheidend von der Beschlußfassung und Festsetzung ab, ob und in welcher Höhe die jeweilige Jahressteuer erhoben wird. Damit steht - anders als beim Reichshaushaltsgesetz - die jährliche Festsetzung der Steuersätze für die beweglichen Steuern in engstem, ja untrennbarem Zusammenhang mit der Planung und Beschlußfassung des Haushalts. Dessen ungeachtet waren

---

1) vgl. DER STÄDTETAG 1930, S.169, 173
2) RGBl. I S. 453; vgl. GÖNNENWEIN, a.a.O.
3) POPITZ, "Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden"
4) POPITZ, a.a.O., S. 29 ff.

in Preußen die Aufstellung des Haushalts in den Gemeindeverfassungsgesetzen, die Beschlußfassung über die Steuersätze dagegen im Kommunalabgabengesetz getrennt geregelt [1].

Um zu verhindern, daß die Gemeindevertretung einen Etat beschließt, der nicht gedeckt ist, weil nicht gleichzeitig auch die Steuersätze beschlossen worden sind, galt es, Vorschriften zu entwickeln, durch die die Gemeindevertretung gezwungen wurde, in einer einheitlich geregelten Form sowohl die Ausgabeansätze wie auch die Einnahmen zusammen zu verabschieden. Diese Überlegungen fanden ihren Niederschlag in dem Popitz'schen Vorschlag einer Gemeindehaushaltsordnung [2].

Darüber hinaus findet sich auch erstmalig eine neue Form, in der diese beiden Beschlüsse zusammengefaßt und gemeinsam verabschiedet werden sollen. So heißt es in § 3 des Popitz'schen Vorschlags einer Gemeindehaushaltsordnung: "Die Feststellung des Haushaltsplanes und die Beschlüsse über die Steuern nach § 2 Nr. 2 müssen miteinander in der Ortssatzung über den Haushaltsplan vereinigt werden"[3]. Damit war die Haushaltssatzung geboren.

Der Vorschlag von Popitz entsprang nach seiner Vorstellung der Notwendigkeit, einmal die Gemeindeverwaltung selbst zur Ordnung zu zwingen und Klarheit über die eigenen Finanzverhältnisse zu schaffen; zum anderen will er

---

1) POPITZ, a.a.O., S. 29 ff.
2) Diese grundlegende Erkenntnis gewinnt gerade jetzt wieder besondere Bedeutung im Zusammenhang mit dem Vorschlag eine "Gemeindeeinkommensteuer" einzuführen; vgl. Institut FSt, Heft 9o, S. 55 f.
3) POPITZ, a.a.O., S. 3o

auf diesem Wege eine öffentliche Kritik ermöglichen und letztlich der Staatsaufsicht, die nach seinem Vorschlag diese Ortssatzung genehmigen muß [1], die Möglichkeit geben, im Notfall einzugreifen.

Dieser "Vorschlag einer Gemeindehaushaltsordnung" aus dem Jahre 1932, die unseren heutigen Regelungen in der Gemeindehaushaltsordnung sehr nahe kommt, fand jedoch - zumindest was seinen Vorschlag bezüglich einer Ortssatzung betrifft - in der Preußischen Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932 keinen Nirderschlag. Zwar widmete die Preußische Gemeindefinanzverordnung erstmals den finanzrechtlichen Fragen ausführliche Einzelbestimmungen, in denen die Aufstellung und Ausführung eines Haushaltsplanes geregelt wurde, doch sah sie keine Satzungsform vor, sondern nur einen einfachen Beschluß der Vertretungskörperschaft [2].

Erst mit Erlaß des Preußischen Gemeindefinanzgesetzes vom 15. Dezember 1933 [3] trat das Institut der Haushaltssatzung in Erscheinung. So heißt es in § 6 dieses Gesetzes: "Nach der Beratung stellt der Leiter der Gemeinde die Haushaltssatzung fest. Es unterliegt seiner Entscheidung, inwieweit er dabei Anregungen, die sich aus den Beratungen ergeben, berücksichtigen will oder nicht". Diese Bestimmung folgte eindeutig dem Führerprinzip, das durch dieses Gesetz eingeführt wurde [2]. Die Einführung des Führerprinzips aber machte es notwendig, dem Leiter der Gemeinde in irgendeiner Weise in Haushaltsangelegenheiten klare Richtlinien zu geben, und vor

---

1) POPITZ, a.a.O., S.31 (in § 9 seines Vorschlags)
2) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen S.1o
3) GS S. 442

allem, ihn in ähnlicher Weise binden zu können, wie das bis dahin durch den Bewilligungsbeschluß der Vertretungskörperschaft bewirkt wurde. Es galt also eine Form zu finden, die nicht jederzeit so leicht geändert werden konnte wie eine einfache Entschließung [1]. Eine solche, einem einfachen Beschluß übergeordnete Form, bot sich in der Satzung.

Das Recht zum Erlaß von Satzungen war bereits in § 11 des Preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes vom 15. Dezember 1933 [2] geregelt. Entsprechend schuf man in Anlehnung an die Haushaltsgesetze in Reich und Ländern für die Gemeinden die Haushaltssatzung. Es kann daher zwar festgestellt werden, daß die Einführung des Führerprinzips durch das Preußische Gemeindefinanzgesetz das Institut der Haushaltssatzung mit sich brachte, jedoch ist es irreführend, wenn SUREN [3] meint, die Institution der Haushaltssatzung habe ihren Ursprung erst in der Einführung des Führerprinzips durch das Preußische Gemeindefinanzgesetz gefunden. Zutreffend ist es vielmehr nur, daß die Haushaltssatzung mit diesem Gesetz erstmalig ihre gesetzeskräftige Einführung erfuhr [4]. SUREN, der sich für seine Feststellung auf die insofern vielleicht etwas mißverständliche amtliche Begründung zu § 83 Abs. 2 bis 5 Deutsche Gemeindeordnung (DGO) bezieht, hat offenbar übersehen, daß mit dem Institut der Haushaltssatzung Ideen und Vorschläge des Städtetages und besonders von POPITZ durch das Preußische Gemeindefinanzgesetz verwirklicht wurden und insofern die Einführung des Führerprinzips viel-

---

1) vgl.v. DERSCHAU, , Der Haushalt, S. 5 f.
2) GS S. 427 ff.
3) vgl. SUREN, II, S. 466
4) vgl. auch PAGENKOPF, Fehler, S. 5

leicht letzter Anstoß, nicht aber der "Ursprung" des Instituts der Haushaltssatzung gewesen ist.

Die deutsche Gemeindeordnung vom 3o. Januar 1935 übernahm das Institut der Haushaltssatzung vom Preußischen Gemeindefinanzgesetz und bestimmte in § 83: "Für jedes Rechnungsjahr hat die Gemeinde eine Haushaltssatzung zu erlassen. Sie enthält die Festsetzung

1. des Haushaltsplanes,
2. der Steuersätze für die Gemeindesteuern, die für jedes Rechnungsjahr neu festzusetzen sind,
3. des Höchstbetrages der Kassenkredite,
4. des Gesamtbetrages der Darlehn, die zur Bestreitung des außerordentlichen Haushaltsplans bestimmt sind".

Die Deutsche Gemeindeordnung beschränkte sich jedoch hinsichtlich des gemeindlichen Finanzrechts nur auf grundsätzliche Vorschriften. Eine spezielle Regelung sollte gemäß § 1o5 Abs.2 DGO die Wirtschaftsführung der Gemeinden mittels Verordnungen erfahren. Auf Grund dieser Ermächtigung wurde zwei Jahre später die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) [1] erlassen, durch die die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans reichseinheitlich umfassend geordnet wurden.

Andere Durchführungsverordnungen, die auf Grund von § 1o5 Abs.2 DGO erlassen wurden, sind die Rücklagenverordnung [2], die Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden [3] sowie die Eigenbetriebsverordnung [4].

---

1) GemHVO vom 4. September 1937 (RGBl.I S.921)
2) RücklVO vom 5.Mai 1936 (RGBl.I S. 435)
3) KuRVO vom 2. November 1938 (RGBl.I S. 1583)
4) vom 21.November 1938 (RGBl.I S. 165o)

Der auf Grund der Ermächtigung durch § 49 GemHVO zu ihr ergangene Runderlaß der zuständigen Reichsminister [1] brachte eine Reihe von Mustern für die einheitliche Gestaltung von Haushaltssatzung und Haushaltsplan.

Nach dem Zusammenbruch von 1945 und mit dem Beginn der Demokratisierung in den westdeutschen Ländern erhielten die Gemeinden wieder Vertretungskörperschaften. In der britischen Besatzungszone wurden die nach dem Führerprinzip ausgestalteten Vorschriften in der am 1. April 1946 in Kraft getretenen sog. "revidierten Deutschen Gemeindeordnung" (rev.DGO) durch solche ersetzt, die nach dem demokratischen Verfassungssystem ausgerichtet waren. Die Vorschriften, die den Erlaß einer jährlichen Haushaltssatzung vorschrieben, wurden jedoch auch von der "revidierten Deutschen Gemeindeordnung" übernommen. Auch diese Tatsache macht deutlich, wie wenig das Institut der Haushaltssatzung mit dem Führerprinzip verknüpft ist. Vielmehr wurde die Haushaltssatzung als Garant für eine ordnungsgemäße und auf demokratischen Grundprinzipien beruhende gemeindliche Finanzwirtschaft angesehen [2].

Als im Laufe der folgenden Jahre die einzelnen westdeutschen Bundesländer ihre Gemeindeordnungen erließen, wurde in diesen ausnahmslos der

---

1) RuPrMdI und RFM vom 4. September 1937 (RMBLiV S. 1460), später in der Fassung des Runderlasses vom 22. Dezember 1937 (RMBLiV S. 2010)
2) vgl. auch PAGENKOPF, Fehler, S. 5 FN 3

Erlaß einer Haushaltssatzung vorgeschrieben [1].

In der vom Land Nordrhein-Westfalen erlassenen Gemeindeordnung (GONW) [2] heißt es in § 84 Abs.1: "Die Haushaltssatzung bildet die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben", In § 85 Satz 1: "Für jedes Rechnungsjahr hat die Gemeinde eine Haushaltssatzung zu erlassen" [3].

---

1) Die GemHVO von 1937 galt in den deutschen Bundesländern als Landesrecht weiter, soweit sie den neuen Vorschriften wie z.B. der rev. DGO für NRW nicht widersprach. Aber auch in der neuen Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen wurdengemäß § 115 GONW die Vorschriften der GemHVO bis zum Erlaß einer neuen Verordnung mit der Bestimmung aufrechterhalten, daß sie den Grundsätzen der neuen Gemeindeordnung zu entsprechen habe. Mit dem Erlaß neuer Verordnungen in NRW, wurde nach einer neuen Eigenbetriebsverordnung, als zweite, die Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden (GemHVO) vom 26. Januar 1954 (GVNW S. 59) erlassen. Eine Neufassung erging am 11. Januar 1961 (GVNW, S. 115).

2) Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Oktober 1952 (GS NW S. 167) i.d. F. der Bekanntmachung vom 11. August 1969 (GVNW S. 656, SGV NW S.2o2o

3) In den Gemeindeordnungen der übrigen Bundesländer entsprechend der Regelung von § 85 Satz 1 GONW z.B. folgende Vorschriften: BADWÜ: § 99 Abs.1 Satz 1; BAY: Art. 89 Satz 1; BRH: § 69 Satz 1; HESS: § 112 Satz 1; NS: § 1o5 Abs.1 Satz 1; RHPF: § 93 Satz 1; SH: § 97 Abs.1 Satz 1; sowie in den Stadtstaaten BERL: Art. 73 Abs.1 Verf.; HAMB: Art. 66 Abs.1 Verf.; Staat und Stadtgemeinde BREM: Art. 131 Abs.2 Satz 1 (Staat) in Verbindung mit Art. 146 (Stadtgemeinde)

§ 2 Die Haushaltssatzung im Rahmen der gemeindlichen Selbetverwaltung

Die eigenverantwortliche Festsetzung der Haushaltssatzung ist ein wesentlicher Ausfluß des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden. Insoweit kommt auch der Haushaltssatzung selbst eine bedeutende Stellung im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie zu.

Das Grundgesetz (GG) [1] gewährleistet in Art. 28 Abs.2 den Gemeinden das Recht, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung im Rahmen der Gesetze zu regeln. Diese Gewährleistung des Rechtes auf eigenverantwortliche Verwaltung der kommunalen Gebietskörperschaften, die auch in den entsprechenden Bestimmungen der einzelnen Landesverfassungen [2] zum Ausdruck kommt, hat den Charakter einer echten Rechtsgarantie [3]. Damit erhalten die Gemeinden einen Anspruch, in eigener Zuständigkeit und Verantwortung zu entscheiden, welche Aufgaben sie erfüllen wollen. Solche eigenverantwortlichen Entscheidungen beziehen sich allerdings nur auf Aufgaben im eigenen Wirkungskreis der einzelnen Selbstverwaltungskörperschaften und nicht auf solche, die ihnen als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung oder als Auftragsangelegenheiten vom Staat zugewiesen sind.

Das Recht der Gemeinden, die Angelegenheiten ihrer örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich

---

1) v. 23.Mai 1949. BGBl. S. 1 - (BGBl III Nr. loo - 1),zuletzt geändert durch das 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12. Mai 1969 (BGBl I, S. 363)

2) vgl. für NRW: Art. 78 LVNRW v. 18.Juni 195o-GVNW S. 127/GSNW S.3/SVGNW loo - für die anderen Bundesländer: Art. 71 LVBADWÜ; Art. 11 LVBAY; Art. 144 LVBREM; Art. 137 LVHESS; Art. 44 LVNS; Art. 49 LVRHPF; Art. 122 LVSAAR; Art. 39 LVSH

3) vgl. STERN-PÜTTNER, Gemeindewirtschaft, S.142

zu regeln kann jedoch nur sinnvoll sein, wenn ihnen gleichzeitig auch das Recht und die Möglichkeit gegeben ist, ihre Finanzwirtschaft eigenverantwortlich zu führen.
So müssen die Gemeinden in der Lage sein, die Kosten für die Aufgaben, die sie wahrnehmen wollen, nicht nur eigenverantwortlich zu bestimmen, sondern auch die notwendigen Mittel einzunehmen und auszugeben. Dazu gehört auch das Recht der Gemeinden, die Einwohner zu den Kosten der örtlichen Aufgaben hoheitlich heranziehen zu können [1].
So ergibt sich aus der Selbstverwaltungsgarantie zwangsläufig die Steuer- und Abgabenhoheit der Gemeinden [2]. Wenn den Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben lediglich staatliche Mittel zur Verfügung gestellt würden, die sie nur verwalten und auftragsgemäß verausgaben dürften, könnte von einer eigenverantwortlichen Ausgabenregelung nicht mehr gesprochen werden. Andererseits beinhaltet die Steuerhoheit nicht auch ein Steuerfindungsrecht der Gemeinden dergestalt, daß diese das Recht hätten, eigene Steuerquellen zu erschließen, die ihnen nicht gesetzlich zur Ausschöpfung überlassen sind.

Die entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen sind in ihren diesbezüglichen Formulierungen jedoch nicht einheitlich. So bestimmt Art. 79 Abs.1 LVNRW, daß die Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben das Recht auf Erschliessung eigener Quellen besitzen und das Land dies bei der Gesetzgebung zu berücksichtigen habe.
In der Lahre und Rechtsprechung herrscht jedoch Einigkeit darüber [3], daß Art. 79 LVNRW den

---

1) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S.17; WOLFF, VerwR II, § 86 VII, d
2) PAGENKOPF, Einführung, S. 88 ff.
3) vgl. BERKENHOFF, Kommunalverfassung, S.21 ff.; GELLER-KLEINRAHM-FLECK, S.328; WIXFORTH, S.3o f.; WOLFF, VerwR II, § 86 VII 3; OVG Münster, OVGE Bd.12, S. 99

Gemeinden kein selbständiges Steuerfindungsrecht, sondern in Übereinstimmung mit Art. 28 Abs.2 GG nur garantiert wird, daß ihnen auf Grund staatlicher Gesetze Finanzquellen zur Verfügung gestellt werden, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in eigener Verantwortlichkeit ausschöpfen können [1]. Es besteht somit aus Art. 79 LVNW ein Anspruch der Gemeinden gegen den Landesgesetzgeber, ihnen eigene Steuerquellen zur Ausschöpfung zur Verfügung zu stellen.

Es ist zwischen solchen Finanzmitteln zu unterscheiden, die den Gemeinden durch Bundesgesetz zugewiesen sind, und jenen Kommunalabgaben, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen und daher nur durch Landesgesetze den Gemeinden oder Gemeindeverbänden zugewiesen werden können.

Bis zur Grundgesetzänderung im Mai 1969 wurde den Gemeinden durch Art. 1o6 Abs.6 GG ausschließlich das Aufkommen aus den Realsteuern zugewiesen. Im Zuge der Gemeindefinanzreform erfuhren die Artikel 1o5 bis 1o7 GG eine Änderung [2]. Seitdem gewährt Art. 1o6 Abs.4 GG den Gemeinden einen unmittelbaren verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen Anteil an der Einkommensteuer [3]. Gleichzeitig ist aber die Realsteuergarantie des Art. 1o6 Abs. 6 GG insoweit durchbrochen worden, als Art. 1o6 Abs.6 GG neuer Fassung eine verfassungsrechtliche Ermächtigung für die Beteiligung von Bund und Ländern am Aufkommen der Gewerbesteuer mittels einer Umlage beinhaltet [4]. Die Beteiligung des Bundes und der Länder an dem bis dahin als Realsteuer ausschließlich den Gemeinden zustehenden Gewerbesteuerauf-

---

1) vgl. LOENING-SCHMITZ, S. 41
2) Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 12.Mai 1969 (BGBl.I, S.359)
3) ELSNER-SCHÜLER, Gemeindefinanzreform, S.59
4) ELSNER-SCHÜLER, a.a.O., S. 64, 112 ff

kommen ist der "Preis, den die Gemeinden für die Beteiligung an der Einkommensteuer zahlen müssen"[1]. Jedoch soll durch diese Neuverteilung der eigenen Steuermittel der Gemeinden die Finanzkraft der Gemeinden nicht geschwächt, sondern gestärkt werden[2].

Der ausschließlichen Gesetzeskompetenz der Länder unterliegen nach Art. 1o5 Abs. 2a GG die "örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind". Unter "örtliche Steuern" nach Art. 1o5 Abs. 2a GG i.d.F. des Finanzreformgesetzes vom 12.5.1969[3] ist das gleiche zu verstehen wie vor Erlaß des Finanzreformgesetzes unter dem Begriff der "Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis."[4] Damit sind auch die "örtlichen" Steuern solche, "die an örtliche Gegebenheiten, vor allem an die Belegenheit der Sache oder an einen Vorgang im Gebiet der steuererhebenden Gemeinde anknüpfen und wegen der Begrenzung ihrer unmittelbaren Wirkungen auf das Gemeindegebiet nicht zu einem die Wirtschaftseinheit berührenden Steuergefälle führen können"[5]. Diese Steuern können selbst bei Übereinstimmung mit den Besteuerungsgrundlagen bundesrechtlich geregelter Steuern dann erhoben werden, wenn sie an einen anderen Steuergegenstand als jene anknüpfen. Im wesentlichen kommen die Vergnügungssteuer, die Getränkesteuer, die Speiseeissteuer, die Jagd- und die Hundesteuer in Betracht. Das Aufkommen der

---

1) Zitat aus der Rede des Abg. Dr. BAYERL bei der dritten Lesung des Gemeindereformgesetzes 24o, Sitzung des Bundestages vom 18.Juni 1969, Prot. S. 13349

2) Die Höhe der Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer sowie der Umlage der Gewerbesteuer regelt das "Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen" vom 8.September 1969 (BGBl.I, S. 1587)

3) BGBl.I, S. 359

4) vgl.BAUERNFEIND-ZIMMERMANN,Rdnr.2 zu § 1 KAGNW

5) BVerfG,Beschl.v.23.7.1963, KStZ 1964, S.1o

örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern steht gem. Art. 1o6 Abs.6 Satz 1 GG stets den Gemeinden und nach Maßgabe der Landesgesetzgebung den Gemeindeverbänden zu.

Ebenso wie bei den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern können die Länder das Aufkommen örtlicher Verkehrssteuern [1] den Gemeinden und Gemeindeverbänden zuweisen und ihnen die Erhebung auf Grund eigener autonomer Satzungen überlassen. Die Länder können schließlich auch neue örtliche Verkehrssteuern erfinden und das Steuerfindungsrecht insoweit den Gemeinden übertragen [2].

Die Zuweisung sowie die Übertragung des Rechts zur Erhebung der genannten Steuern ist in Nordrhein-Westfalen im Kommunalabgabengesetz vom 21. Oktober 1969 [3] erfolgt [3a], welches bis dahin geltende preußische Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893 abgelöst hat [4].

Ein Steuerfindungsrecht kann das Land nur in dem Umfang auf die Gemeinden übertragen, als dies ihm selbst nach dem Grundgesetz zusteht. Das ist im wesentlichen nur bei den örtlichen "Verbrauchs- und Aufwandsteuern" der Fall. Die Erfindung anderer örtlicher Verbrauch-, Aufwand- und Verkehrssteuern als der bereits genannten hat deshalb keine große praktische Bedeutung mehr, weil die ergiebigen Steuern bereits ausgeschöpft sind [5].

---

1) auf Grund der Änderung im Finanzreformgesetz jedoch nur noch innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung
2) vgl.BAUERNFEIND-ZIMMERMANN, Rdnr.3 zu § 1 KAGNW
3) KAGNW (GVNW S.712, SVG NW 61o)
3a) zugunsten der Stadt- und Landkreise (§ 3 KAGNW)
4) in anderen Bundesländern ist ebenfalls das Kommunalabgabenrecht novelliert worden; so z.B. BADWÜ: KAG v. 18.2.1964 i.d.F.v.29.3.1966; HESS: KAG v.17.3.197o, S.4; KAG v.25.2.197o
5) vgl. BAUERNFEIND-ZIMMERMANN, Rdnr.3 zu § 3 KAGNW

Gemäß § 2 Abs.1 Satz 1 KAGNW dürfen Gemeinden Steuern nach dem Kommunalabgabengesetz nur auf Grund einer Satzung erheben.
Diese Steuersatzungen gelten als örtliche Steuergesetze in der Regel für viele Jahre.

Etwas anderes gilt für die Realsteuern. Diese sind Jahressteuern und werden von den Gemeinden auf Grund ihrer Hebesatzkompetenz für jedes Jahr neu festgesetzt und zwar in der Haushaltssatzung.

Da die Gemeinden die Fülle eigener und zugewiesener Aufgaben heute nur noch selten aus eigenen Steuermitteln finanzieren können, muß der Staat die Finanzierungslücken mit Hilfe von Finanzzuweisungen schließen. Der Selbstverwaltungsgarantie steht es weder entgegen, wenn die Gemeinden nicht alle eigenen Aufgaben mit eigenen Mitteln - insbesondere Gemeindesteuern - erfüllen können, noch daß der Staat einen horizontalen oder vertikalen Finanzausgleich vornimmt.

Sowohl die gemeindliche Steuerhoheit als auch die von ihr zu unterscheidende Finanzhoheit[1] sind Wesensbestandteile der Selbstverwaltungsgarantie. Die Finanzautonomie gibt den Gemeinden das Recht auf eigene Finanzwirtschaft und eigene Haushaltsführung. Die Haushaltsführung als formelle Ausgestaltung der Finanzautonomie bedeutet Freiheit und Bindung zugleich.

Das Instrumentarium der Haushaltsführung sind die Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan. Hierin schlägt sich der durch die Selbstverwaltungsgarantie gedeckte und getragene politische Wille finanziell nieder. In der Freiheit, sowohl über die

---

1) vgl. PAGENKOPF, Einführung, S.88 ff. (90)

Ausgaben als auch über die Einnahmen bindend bestimmen zu können, entfaltet sich die Autonomie. Die eigenverantwortliche Regelung der Haushaltsführung in Form einer Satzung kann zwar nicht vom Wortsinn her dem Begriff "Selbstverwaltung" subsumiert werden, doch wird nach der herrschenden Auffassung [1] auch die Satzungsautonomie von der Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG mitumfaßt.

Die Haushaltssatzung ist sowohl ein Instrument der durch die Selbstverwaltungsgarantie gewährten Freiheit als auch ein Instrument der Bindung, die in der eigenverantwortlichen Selbstverwaltung begründet ist. Das ist insofern zwingend, als es in einem rechtsstaatlichen, der Allgemeinheit verpflichteten Gemeinwesen eine ungebundene Freiheit nicht geben kann.
Durch die Bindung der gemeindlichen Ausgabe- und Einnahmehoheit an eine Haushaltssatzung soll eine geordnete Haushaltswirtschaft im Interesse der Allgemeinheit gewährleistet sein. In dieser Bindung der Gebietskörperschaft liegt auch ein Schutz "vor sich selbst".
So ist die Haushaltssatzung, welche alle bedeutenden Wesensbestandteile der Selbstverwaltungsgarantie, die Allzuständigkeit, die Finanz- und Rechtsetzungsautonomie in sich verbindet, ein Spiegelbild der Selbstverwaltung. Da ohne geordnete Finanzen auf die Dauer keine wahrhaft freie Entscheidung mehr möglich ist, trägt die Haushaltssatzung dazu bei, daß die Gemeinde dauerhaft von ihrem Selbstverwaltungsrecht allgemein Gebrauch machen kann.

---

1) vgl. für viele: BADURA, DÖV 1963, S. 562; BECKER in HdKWP I, S. 158; MANGOLDT-KLEIN, Anm. IV, 1 c zu Art. 28 GG; MAUNZ-DÜRIG, Art. 28 GG, RdNr. 35; BVerwGE, Bd.6, S.247 ff. (249, 251 f.)

Z w e i t e s K a p i t e l

Die Stellung der Haushaltssatzung nach der Gemeindeordnung[1)]

§ 3 Die Haushaltssatzung im Verhältnis zu den allgemeinen Satzungen der Gebietskörperschaften

Die Generalvorschrift des § 4 GO, die das allgemeine Satzungsrecht der Gemeinden umfaßt, gilt grundsätzlich auch für die Haushaltssatzung, das heißt, die Haushaltssatzung ist formell eine Gemeindesatzung im Sinne von § 4 GO [2)]. Dennoch ist sie eine Satzung eigener Art [3)].

Ihre besondere Stellung geht schon aus § 28 GONW hervor. Dort ist im Rahmen des Katalogs der vom Rat nicht übertragbaren Entscheidungen der Erlaß der Haushaltssatzung in lit.h besonders aufgeführt und somit von den allgemeinen Satzungen, die in lit. g geregelt sind, abgehoben. Diese Herausstellung bedeutet jedoch nicht, daß die Haushaltssatzung nicht den allgemeinen Bestimmungen über die Ortsgesetzgebung zugerechnet wird, vielmehr soll ihre spezifische Natur hervorgehoben werden. Somit steht lit. h zu lit. g im Verhältnis der Spezialität [4)].

Weitere Besonderheiten der Haushaltssatzung gegenüber den allgemeinen Satzungen ergeben sich

---

1) Hier am Beispiel der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen (GONW)
2) vgl. SUREN II, S. 474; Das wird in den Gemeindeordnungen einiger Länder schon darin deutlich, daß die Haushaltssatzung im Rahmen der allgemeinen Satzungen genannt wird. So in BADWÜ (§ 4 Abs.3 Satz 2 GOBADWÜ) und in BAYERN (Art. 25 Abs.1 GOBAY); vgl. auch SUREB, a.a.O.,FN 24
3) vgl. KOTTENBERG, Erl.I zu § 84
4) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S. 16

aus den §§ 84 ff. GONW unmittelbar. Betrachtet man die §§ 84 ff. zusammen mit § 28 Abs.1, lit. h, so stellen sie sich gegenüber den allgemeinen Satzungsvorschriften recht eindeutig als Sonderregelungen dar [1].

Aus den §§ 84 ff. GONW ergeben sich im einzelnen folgende Besonderheiten:

a) die Verpflichtung jeder Gemeinde zum Erlaß einer Haushaltssatzung - "Pflichtsatzung" - (§ 85),
b) das Inkrafttreten und die Geltungsdauer der Haushaltssatzung - "Jahressatzung" - (§ 85),
c) die Adressaten der Haushaltssatzung -"Mischsatzung" - ,
d) der genau bestimmte Inhalt der Haushaltssatzung (§ 85),
e) die Besonderheiten bei Erlaß und Änderung der Haushaltssatzung (§§ 86,88 Abs.2, 90 Abs.1),
f) Art und Umfang der aufsichtsbehördlichen Genehmigungspflicht der Haushaltssatzung (§ 88 Abs.1).

Zu a): Ist es den Gemeinden im Rahmen des § 4 GO überlassen, ob und welche Angelegenheiten des örtlichen Wirkungskreises sie durch eine Satzung regeln wollen, so sind sie in einigen Fällen nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, eine Satzung zu erlassen. Diese Fälle sind in der Gemeindeordnung einzeln geregelt. Die Verpflichtung zum Erlaß einer Haushaltssatzung ergibt sich aus § 85 Abs.1 Satz 1 GONW. Die Haushaltssatzung gehört also ebenso wie die Hauptsatzung (§ 4 Abs.2 Satz 1 GONW) und die Eigenbetriebssatzung (§ 74 GONW)[2]

---

1) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S. 14
2) diese allerdings nur, sofern die Gemeinde wirtschaftliche Unternehmungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (sog. Eigenbetriebe) unterhält.

zu den P f l i c h t s a t z u n g e n der Gemeinden. Das hat zur Folge, daß eine Gemeinde, die es unterläßt oder sich weigert, eine Haushaltssatzung zu erlassen, mit Mitteln der allgemeinen Kommunalaufsicht zum Erlaß einer Haushaltssatzung gezwungen werden kann [1].

zu b): Während für die allgemeinen Satzungen nach der Gemeindeordnung das Inkrafttreten und die Geltungsdauer durch den Ortsgesetzgeber selbst festgelegt werden können, gilt das für die Haushaltssatzung wegen des Bestehens besonderer Regelungen der Gemeindeordnung nicht.

Eine allgemeine Satzung nach § 4 GONW tritt mit ihrer Veröffentlichung oder mit dem Zeitpunkt in Kraft, der vom Ortsgesetzgeber in der Satzung festgesetzt ist. In Ausnahmefällen ist der Ortsgesetzgeber ermächtigt, Satzungen auch mit rückwirkender Kraft zu erlassen. Grundsätzlich ist die Geltungsdauer von Satzungen unbegrenzt, wenn sie nicht selbst den Zeitpunkt ihres Außerkrafttretens enthalten, oder durch den Erlaß einer neuen Satzung aufgehoben wird.

Anders verhält es sich bei der Haushaltssatzung. Gemäß § 85 GONW ist für jedes Rechnungsjahr [2]

---

1) vgl. SCHATTENFROH, Gemeinderecht, S. 27 f.
2) Sowohl nach dem pr.KAG (§ 95) als auch nach der DGO und der rev. DGO begann das Rechnungsjahr mit dem 1. April und endete mit dem 31. März des darauf folgenden Kalenderjahres. Das gleiche galt für die Rechnungsjahre des Bundes und der Länder.

eine Haushaltssatzung zu erlassen. Das bedeutet, daß die Haushaltssatzung nur für jeweils ein Rechnungsjahr gilt und somit am 31. Dezember außer Kraft tritt, gleichgültig, ob zu diesem Zeitpunkt bereits eine neue Haushaltssatzung erlassen ist oder nicht. Aus dem Charakter der Haushaltssatzung als einer Jahressatzung ergibt sich weiter, daß sie im Gegensatz zu den Satzungen gemäß § 4 Abs.4 GONW unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Bekanntmachung, mit Beginn des Rechnungsjahres, also am 1. Januar in Kraft tritt. Das gilt auch dann, wenn sie erst nach diesem Zeitpunkt bekanntgemacht worden ist [1].

Die Haushaltssatzung hat, sofern sie erst nach Beginn des Rechnungsjahres rechtswirksam wird, schon auf Grund des Gesetzes rückwirkende Kraft. Sie braucht sich diese daher nicht zuzulegen und bedarf insoweit auch keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung [2]. Vielmehr ist ihr als Jahressatzung die Rückwirkung immanent. Aus ihrer Eigenschaft als Jahressatzung folgt ferner, daß die Haushaltssatzung nach Ablauf des Rechnungsjahres für dieses nicht mehr aufgestellt werden kann [3].

Seit der Neuregelung des § 2 RHO durch Gesetz vom 29.12.1959 (BGBl.I, S.832) beginnt das Rechnungsjahr des Bundes mit dem 1. Januar und endet mit dem 31. Dezember des Kalenderjahres. Da die RHO sowohl als Bundes- wie als Landesrecht gilt, ist auch für NRW durch das Anpassungsgesetz vom 6.4.1960 (GVNW S.57), das Rechnungsjahr wie im Bundesgesetz geändert worden und deckt sich seither mit dem jeweiligen Kalenderjahr. Da sich gem. § 84 GONW das Rechnungsjahr der Gemeinde mit dem des Landes deckt, beginnt nach dem oben genannten Gesetz das Rechnungsjahr der Gemeinden ebenfalls am 1. Januar und endet mit dem 31. Dezember. vgl.auch KOTTENBERG, Anm.II zu § 84 GO.

1) vgl. JANSEN in HdKWP III, S. 246
2) vgl. Erste Verw.VO zu § 88; SUREN,II, S.475
3) SUREN, II, S. 478

Zu c): Für die allgemeinen Satzungen in § 4 GONW gilt, daß sie sich für eine unbestimmte Zahl von Fällen an eine unbestimmte Zahl von Personen richten und damit insbesondere eine Außenwirkung erzeugen. Für die Haushaltssatzung trifft das jedoch nach herrschender Meinung nur zum Teil zu [1]. In erster Linie will die Haushaltssatzung die Verwaltung der Gemeinde finanzwirtschaftlich binden, d.h. ihr feste Richtlinien geben, und sie zur Bewirkung von Geldleistungen in einem bestimmten Rahmen und zur Ausschöpfung bestimmter Einnahmequellen verpflichten. Die Haushaltssatzung richtet sich also überwiegend an die Verwaltung bzw. den Hauptverwaltungsbeamten, der die Verwaltung nach der Haushaltssatzung zu führen hat.

Soweit in der Haushaltssatzung jedoch die Höhe der Steuersätze festgelegt ist, regelt sie auch die Beziehungen zwischen der Gemeinde und ihren Einwohnern und Forensen. Dieser Teil der Satzung hat insoweit eine Außenwirkung, als dieser die Grundlage für die Heranziehung der Steuerpflichtigen zu den Realsteuern abgibt. Die Haushaltssatzung ist somit nach herrschender Meinung [2] keine Satzung im üblichen Sinne, da in ihr sowohl Elemente mit Außenwirkung wie auch solche von verwaltungsinterner Art enthalten sind.

Zu d): Im Gegensatz zu den allgemeinen Gemeindesatzungen ist der Inhalt der Haushaltssatzung durch § 85 GONW zwingend und abschließend geregelt. Die Form der Haushaltssatzung ist darüber

---

1) vgl. zum Wandel dieser Meinung, unten, 7. Kapitel § 12
2) vgl. für viele: JANSEN in HdKWP III, § 30; KIRSTEN, Gemeindefinanzen, S. 27; PAGENKOPF, Einführung, S. 164

hinaus durch ministeriellen Runderlaß auf Grund von § 49 Gemeindehaushaltsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GemHVONW), der eine Mustersatzung enthält, verbindlich vorgeschrieben [1]. Von dieser darf nicht abgewichen werden, sie darf weder eingeengt noch erweitert werden.

Zu e): Die Haushaltssatzung kommt gegenüber den allgemeinen Satzungen in einem besonderen Verfahren zustande, das in § 86 Abs.1-4 GONW geregelt ist.

§ 86 Abs.3 GONW bringt besonders das öffentliche Interesse zum Ausdruck, das die Bürger am gemeindlichen Finanzgebaren und vor allem auch an den Beschlüssen haben, die sie gerade wegen der Steuerfestsetzung unmittelbar angehen. Deshalb wird den Bürgern auch die Möglichkeit eingeräumt, noch vor dem endgültigen Beschluß der Haushaltssatzung in den Entwurf Einsicht zu nehmen und eventuelle Einwendungen geltend zu machen.

Das Gewicht der Haushaltssatzung kommt schließlich auch darin zum Ausdruck, daß sie nur unter bestimmten Voraussetzungen geändert werden kann.

---

1) RdErl.MdI und FinM vom 26.1.1954 (MBl.S.201 (207))(SMBl NW 6300). Die späteren Runderlasse beinhalten lediglich Änderungen bezüglich der Muster zum Haushaltsplan, nicht aber über die Form des Erlasses der Haushaltssatzung. vgl. LOSCHELDER-GIERE, S.12. Für die Haushaltsmuster (fast ausschließlich Muster für Haushalts- und Stellenpläne) sind die nachfolgenden Erlasse bedeutsam:
GemRdErl.d.MdI u.d.FinM v.26.1.1954 (MBl.S.202)
GemRdErl.d.MdI u.d.FinM v.5.3.1955 (MBl. S.458)
GemRdErl.d.MdI u.d.FinM v.3.2.1958 (MBl.S.230)
GemRdErl.d.MdI u.d.FinM v.11.1.1961 (MBl.S.198)
GemRdErl.d.MdI u.d.FinM v.20.7.1962 (MBl.S.1360)
GemRdErl.d.MdI u.d.FinM v.5.11.1962 (MBl.S.1808)
GemRdErl.d.MdI u.d.FinM v.1.7.1965 (MBl.S.833)
vgl. LOSCHELDER-ZUHORN, Er. zu § 49 GemHVONW; SUREN, II, S. 470

Eine einmal in Kraft getretene Haushaltssatzung kann, falls eine Änderung nachträglich nötig erscheint, nur durch eine Satzung, die sog. Nachtragshaushaltssatzung gem. § 9o GONW geändert werden.

Zu f): Gemäß § 4 Abs.1 Satz 2 GONW bedürfen allgemeine Satzungen der Genehmigung nur, soweit sie sich entweder rückwirkende Kraft beilegen oder eine Genehmigung gesetzlich vorgeschrieben ist. Das gilt für die Haushaltssatzung wegen ihres Charakters als Jahressatzung nicht [1]. Die Genehmigungspflicht der Haushaltssatzung beruht auf anderen Tatbeständen, die sich aus § 88 Abs. 1 GONW ergeben. Danach sind nur die in § 88 GONW genannten Teile der Haushaltssatzung genehmigungsbedürftig. Das bedeutet, daß die Haushaltssatzung bis auf diese Teile grundsätzlich genehmigungsfrei ist.

Unabhängig von den genehmigungsbedürftigen Teilen ist die Haushaltssatzung in jedem Fall nach Beschlußfassung und vor Bekanntmachung der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Das schreibt § 86 Abs.5 GONW ausdrücklich vor. Diese unbedingte V o r l a g e p f l i c h t ist deutlich von der G e n e h m i g u n g s p f l i c h t einzelner Teile der Haushaltssatzung zu unterscheiden.

---

1) vgl. oben, II. Kap. § 3, zu b)

Drittes Kapitel

Der Inhalt der Haushaltssatzung

§ 4 Die Teile der Haushaltssatzung im Zusammenhang

Die inhaltliche Ausgestaltung der Haushaltssatzung wird in § 85 Ziff. 1 - 4 GONW genau festgelegt. Danach enthält die Haushaltssatzung:

1. die Festsetzung des Haushaltsplanes,
2. die Festsetzung der Steuersätze für die Gemeindesteuern,die für jedes Rechnungsjahr neu festzusetzen sind,
3. die Festsetzung des Höchstbetrages der Kassenkredite,
4. die Festsetzung des Gesamtbetrages der Darlehn, die zur Bestreitung von Aufgaben des außerordentlichen Haushaltsplanes bestimmt sind.

Dieses 4-Punkte-Schema verbindet mehrere scheinbar selbständige Sachverhalte miteinander, deren Zusammenfassung in der Haushaltssatzung auf den ersten Blick nicht unbedingt notwendig erscheint.

Der Sinn, alle wesentlichen finanzwirtschaftlichen Entschließungen, die die Gemeinde jedes Jahr neu zu fassen hat, in diesem 4-Punkte-Schema zusammenzufassen und so gebündelt zu verabschieden, erhellt, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der Haushaltsplan als Zusammenstellung der Einnahmen und Ausgaben mit dem Ziel der Ausgleichung nur festgestellt werden kann, wenn gleichzeitig über die zur Ausgleichung erforderlichen Einnahmen beschlossen wird. Hier zeigt sich ein Unterschied zum staatlichen Haushaltsgesetz.
Da die staatlichen Steuereinnahmen durch die verschiedenen Steuergesetze nach Art und Höhe für

einen längeren Zeitraum feststehen, lassen sich die jährlichen Steuereinnahmen relativ genau schätzen. Dagegen müssen die kommunalen Steuereinnahmen, die im wesentlichen aus den beweglichen Jahressteuern (Realsteuern) bestehen, der Höhe nach für jedes Haushaltsjahr durch den Beschluß über die Hebesätze neu festgestellt werden.

Diese Festsetzung ist notwendig, um diese Steuern überhaupt in einer dem Bedarf entsprechenden Höhe vereinnahmen zu können. Die alljährliche Festsetzung der Realsteuern, nämlich der Grundsteuer und der Gewerbesteuern, die nach der heutigen Gemeindefinanzverfassung wegen ihres Aufkommens die wichtigsten sind, steht also in einem organischen und nicht zu trennenden Zusammenhang zu der Feststellung des Haushaltsplanes [1].

Bietet aber die Haushaltssatzung die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben, so ist es folgerichtig, daß sie auch genauen Aufschluß über diejenigen Einnahmen und Ausgaben geben muß, die ihrer Natur nach für die Gemeinde besondere wirtschaftliche Belastungen mit sich bringen können: die Einnahmen aus Verschuldung und ihre Verwendung. Durch die Festsetzung des Höchstbetrages der durch Darlehn zu beschaffenden Mittel wird die Verschuldung für das kommende Rechnungsjahr fest begrenzt. Da die festgesetzte Summe nicht überschritten werden darf, wird somit einer unvorsichtigen Verschuldung im Laufe des Jahres vorgebeugt [2].

Außerdem ist in der Haushaltssatzung der Höchstbetrag der aufzunehmenden Kassenkredite festzusetzen, welche die Liquidität der Gemeinde erhalten sollen.

---

1) vgl. PAGENKOPF, Einführung, S. 163
2) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen S.18

Mit der Festsetzung des Höchstbetrages wird erreicht, daß die Verhältnismäßigkeit zwischen den im Haushaltsplan ausgewiesenen ordentlichen Einnahmen zu dem zulaßbaren Kassenkredit gut sichtbar herausgestellt und eine Überziehung interner Kredite vermieden wird [1].
Im übrigen bedarf die Leistung von Zinsen für diese Kassenkredite einer Ermächtigung, die nur durch die Haushaltssatzung erteilt werden kann [2].
Da alle zuvor erwähnten Entschließungen eng miteinander zusammenhängen, bedürfen sie nicht nur zweckmäßigerweise, sondern auch aus funktionellen Gesichtspunkten einer gemeinsamen Beschlußfassung. Die Haushaltssatzung ist dazu bestimmt, die verbindende Klammer zu bilden [3].

§ 5 Die Teile der Haushaltssatzung im einzelnen

I. Die Festsetzung des Haushaltsplanes

Nach der Definition in § 48 Ziff.1 GemHVONW [4] ist der Haushaltsplan "die nach den Vorschriften der Gemeindeordnung und Gemeindehaushaltsverordnung festgestellte, für die Wirtschaftsführung der Gemeinde maßgebende Zusammenstellung der für ein Rechnungsjahr veranschlagten Einnahmen und Ausgaben". Der Haushaltsplan soll in seinen Ansätzen gleichsam wie ein Spiegel alle wichtigen Vorgänge aufzeigen, die die Gemeinde innerhalb eines Rechnungsjahres auf dem Gebiet von Verwaltung und

---

1) vgl.BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S.18
2) vgl.hierzu im einzelnen: unten, VII.Kapitel, § 12
3) vgl.PAGENKOPF, Einführung, S. 163
4) Die Länder NRW und HESS haben eigene GemHVO'en erlassen, die sich jedoch stark an die von den übrigen Ländern als gültiges Landesrecht übernommene GemHVO des Reiches anlehnen. In NRW wurde am 26.1.1954 gleichzeitig mit dem Erlaß der GemHVONW durch GemRdErl. des MdI u.d.FinM (MBl.1954, Sp.201) aufgrund von § 119 GONW, eine Verwaltungsanordnung zur Ausführung der GemHVO erlassen.

Wirtschaft durchführen will. Gleichzeitig gibt sie damit auch Aufschluß über die gemeindepolitischen Ziele und die beabsichtigten Maßnahmen, mit denen sie diese erreichen will [1]. Die wesentliche Bedeutung des Haushaltsplanes aber liegt darin, dafür zu sorgen, daß die Gemeindefinanzen ordentlich geführt, d.h., daß die voraussehbaren Ausgaben von den voraussehbaren Einnahmen gedeckt werden.

Gemäß § 1 Abs.1 GemHVO, der die Gliederung und den Inhalt des Haushaltsplanes festlegt, setzt sich der Haushaltsplan aus einem ordentlichen Haushaltsplan (o.H.) und einem außerordentlichen Haushaltsplan (a.o.H.) zusammen.

§ 2 Abs.1 GemHVONW bestimmt, daß der Haushaltsplan aus einem Gesamtplan und mehreren Einzelplänen besteht, die wiederum getrennt nach o.H. und a.o.H. aufzustellen sind. Der nach ordentlichem und außerordentlichem Haushaltsplan gegliederte Gesamtplan beinhaltet die Gesamtsumme aller Einnahmen und Ausgaben, mit der der Haushaltsplan in seinen Einzelplänen abschließt. Lediglich die Endbeträge und nicht der gesamte Haushaltsplan werden in die Haushaltssatzung aufgenommen. Es wird also in der Haushaltssatzung nur der Haushaltsplan in seinem Ergebnis festgesetzt. Der Haushaltsplan selbst ist eine Anlage zur Satzung und ihr Bestandteil [2].

(1) Die Haushaltsgrundsätze

Bei der Aufstellung des Haushaltsplans ist eine Reihe von Grundsätzen zu beachten, die für die Finanzwirtschaft der Gemeinden von großer Bedeutung sind.

---

1) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S. 165
2) BVerfGE Bd. 2o, S.56 ff. (9o ff.); vgl.GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 462

Diese sogenannten Haushaltsgrundsätze, die teilweise in den Vorschriften der Gemeindeordnung, überwiegend jedoch in der Gemeindehaushaltsverordnung zum Ausdruck kommen, sind nicht willkürlich festgesetzt worden. Sie leiten sich vielmehr aus dem Wesen und der Grundfunktion des Budgets her [1] und stehen zum Teil in wechselbezüglicher Wirkung zueinander [2]. In ihrer Gesamtheit sind sie dazu bestimmt, der Schaffung und Erhaltung einer gesunden gemeindlichen Finanzwirtschaft zu dienen, so daß ein Grundsatz nicht ohne den anderen zu verwirklichen ist [3].
Die Beachtung der Haushaltsgrundsätze hat entscheidende Bedeutung für die Aussagekraft des Gemeindehaushalts. Die Haushaltsgrundsätze gehören nicht nur dem Verfahrensrecht an, sondern haben zumindest teilweise auch materielle Bedeutung und wirken insoweit als echte Schranken für die gemeindliche Finanzpolitik [4].

a) Der Grundsatz der Jährlichkeit

Dieser Haushaltsgrundsatz kommt in § 85 GONW zum Ausdruck, nach dem die Gemeinden für jedes Rechnungsjahr einen Haushaltsplan aufzustellen und eine Haushaltssatzung zu erlassen haben.
Der Unterteilung in eine technische und eine politische Jährlichkeit [5] hat SPONHEUER [6] noch die rechtliche Jährlichkeit hinzugefügt.

aa) Die technische Jährlichkeit bezweckt, die Planung von Einnahmen und Ausgaben auf einen jeweils

---

1) vgl. ARMBRUSTER, S. 30
2) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S.8
3) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S. 7 u. 8
4) vgl. DÜMMLER, S. 59
5) vgl. HEINIG, Budget, II, S. 1
6) Haushaltsreste, S. 76, 79

überschaubaren Zeitraum zu beschränken, um allzu große Abweichungen zwischen Programm und Wirklichkeit vermeiden zu können [1]. Hierzu bietet sich das Jahr als natürliche Einheit für eine Planungsperiode an. Ein Übergang auf mehrjährige Planungsperioden - wie immer häufiger befürwortet - steht der technischen Jährlichkeit nicht entgegen.
Die mannigfachen Argumente für und gegen den Übergang zu Mehrjahreshaushalten sowie deren Berücksichtigung bei der geplanten Haushaltsreform, sollen hier nicht weiter vertieft werden [2].

bb) Die politische Jährlichkeit dient einer möglichst starken Kontrolle der ausführenden Organe durch die Organe, welche die Ausgaben bewilligt haben. Ein kurzer Zeitraum läßt sich besser überprüfen und je früher eine Ermächtigung erlischt, desto geringer ist die Macht.
Das Jährlichkeitsprinzip trägt somit entscheidend zur Verwirklichung der Gewaltenteilung bei [3].
Wenn das Gewaltenteilungsprinzip im Rahmen des geltenden Gemeinderechts auch nicht streng durchgeführt ist, weil der Rat die normgebende und die ausführende Gewalt in sich vereint, so besitzt auch auf der Gemeindeebene die Jährlichkeit das Regulativ der politischen Kontrolle.

Hinzu kommt die gewaltenhemmende Kraft der Aufsichtsbehörde [4] gegenüber den Beschlüssen der Gemeinderäte, besonders auf finanzpolitischem Gebiet.

---

1) vgl. SPONHEUER, a.a.O. S.76 mit Hinweisen
2) vgl. dazu Institut FSt. Heft 92, S. 44 ff.
3) vgl. VIALON, Haushaltsrecht, S. 15
4) vgl. zu diesem Problem:
EDLER v.HOFFMANN, DÖV 1954, S. 326
HETTLAGE in Festgabe v.Aubel, S.107 ff.
JANSEN, DÖV 1954, S. 328
SPONHEUER, a.a.O., S. 78

Politische wie sachliche Gründe sprechen für eine straffe Planung in einem überschaubaren Zeitraum, also für die Jährlichkeit des Haushalts [1].

cc) Zu Recht folgert SPONHEUER [2] aus der Anerkennung der Maxime der technischen und politischen Jährlichkeit die Forderung nach der rechtlichen Jährlichkeit.
Diese rechtliche Jährlichkeit verpflichtet die Gemeinde, sich nicht nur in ihren Ausgabeansätzen auf nur ein Jahr festzulegen, sondern auch die Einnahmeverpflichtung lediglich auf den Bedarf jeweils eines Rechnungsjahres abzustellen. Dadurch wird unterbunden, daß die Gemeinde die finanzielle Leistungskraft der Steuerpflichtigen stärker anspannt als für die Deckung des Jahresbedarfs, d.h. für genau festgesetzte Zwecke erforderlich ist.
Damit verhütet die rechtliche Jährlichkeit eine unangemessene Realsteuerpolitik.

b) Der Grundsatz der Vollständigkeit

Der Grundsatz der Vollständigkeit findet sich seiner Bedeutung entsprechend in Vorschriften sämtlicher Gemeindeordnungen [3].
So hat der Haushaltsplan alle voraussehbaren Einnahmen und Ausgaben des entsprechenden Rechnungsjahres zu enthalten [4]. Die Pflicht zur lückenlosen Veranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben wird nicht dadurch abgeschwächt, daß die Vor-

---

1) vgl. auch VIALON, Entwicklungstendenzen, S.29
2) a.a.O., S. 79
3) für NRW: § 87 Abs.1 GONW
4) Der Grundsatz der Vollständigkeit, als dem wesentlichen Element des übergeordneten Begriffs der Haushaltswahrheit kommt auch teilweise im Bruttoprinzip - vgl. § 1o GemHVONW - zum Ausdruck.

schrift [1] von den "voraussehbaren" Einnahmen und Ausgaben spricht. Es wird damit lediglich Bezug genommen auf den Charakter des Haushaltsplanes als eines Zukunftsprogramms [2], das notwendigerweise Ungenauigkeiten enthalten wird.
Die Vollständigkeit ist deswegen eine unumgängliche Forderung, weil eine echte Planung nur dann möglich ist, wenn alle Einnahmen und Ausgaben erfaßt werden [3]. Darüber hinaus ist sie Grundlage für eine möglichst starke Bindung von Rat und Verwaltung an die Haushaltssatzung. Hierin liegt auch die politische Bedeutung des Grundsatzes der Vollständigkeit [4].

c) Der Grundsatz der Einheit

Der Grundsatz der Einheit, der in keiner Vorschrift direkt zum Ausdruck kommt, besagt, daß alle Einnahmen und Ausgaben nur in einem einzigen Haushaltsplan veranschlagt werden dürfen [5]. Dieser Grundsatz läßt sich daraus herleiten, daß im Gesetz stets nur von einem Haushaltsplan gesprochen wird [6].
Durch den Grundsatz der Einheit wird die schnelle und umfassende Übersicht über alle Einnahmen und Ausgaben ermöglicht, die eine Kontrolle durch den Rat, die Aufsichtsbehörde oder auch die Öffentlichkeit erleichtert.

d) Der Grundsatz der Klarheit

Einen schnellen, aufschlußreichen und richtigen Überblick zu ermöglichen und Beratung, Vollzug

1) für NRW: § 87 Abs.1 GONW
2) vgl. SPONHEUER, a.a.O., S. 81
3) vgl. HELMERT, S. 64
4) vgl. VIALON, Haushaltsrecht, S. 13
5) vgl. ZUHORN, Die grundlegenden Bestimmungen, S. 37
6) vgl. § 47 GemHVONW

und Kontrolle des Haushaltsplanes zu erleichtern [1], dient auch der Grundsatz der Klarheit.
Ferner gebietet die Klarheit eine tiefgestaffelte Gliederung des Haushaltsplanes [2].

e) Der Grundsatz der Genauigkeit

Soweit sich die jährlichen Einnahmen und Ausgaben in ihrer voraussichtlichen Höhe nicht nach den Unterlagen errechnen lassen, sind sie gemäß § 8 Abs.2 Satz 1 GemHVONW gewissenhaft und sorgfältig zu schätzen. Diese Verpflichtung entspricht dem Grundsatz der Genauigkeit, der auch als Grundsatz der Haushaltswahrheit [3] bezeichnet wird.
Der Grundsatz der Genauigkeit ist für die Haushaltswirtschaft von ganz besonderer Bedeutung. Bei einem Verstoß gegen die Genauigkeit wird nicht nur die Übersicht und Kontrollmöglichkeit des Haushaltsplanes erschwert, sondern der Plan selbst verliert an Aussagekraft.
Zu hoch oder zu niedrig veranschlagte Einnahmen oder Ausgaben gefährden den Haushaltsausgleich und machen eine echte Aussage über die Haushaltslage unmöglich. Der Haushaltsplan sinkt dann zu einem Zahlenwerk herab, dem die notwendige inhaltliche Verbindlichkeit fehlt.

f) Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs

Der Grundsatz des Haushaltsausgleichs kommt in § 9 GemHVONW zum Ausdruck. § 9 GemHVONW bestimmt, daß alle Ausgaben des ordentlichen und des außerordentlichen Haushaltsplans mit den Einnahmen auszugleichen sind und verbietet gleichzeitig, im außerordentlichen Haushaltsplan solche Ausgaben

---

1) vgl. ZUHORN, a.a.O., S. 45 u. 46
2) vgl. HELMERT, S. 72
3) vgl. HELMERT, S. 7o u. 71

vorzusehen, die nicht voll durch außerordentliche Einnahmen oder durch Anteilsbeträge aus dem ordentlichen Haushaltsplan ausgeglichen werden. Als wesentliches Prinzip der Budgetgestaltung meint der Grundsatz des Haushaltsausgleichs einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben, der nicht nur rechnerisch, sondern auch wirtschaftlich vorhanden sein muß [1]. Der Ausgleich darf nicht nur im Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplans, sondern muß auch bei dessen Ausführung stets gegeben sein. Ein ausgeglichener Haushalt kommt nicht durch die Übereinstimmung von Einnahme- und Ausgabezahlen zustande, sondern er besteht in dem Gleichgewicht zwischen dem Ausgleichsbedarf und der tatsächlich zu erreichenden Deckung [2].
Bei einem Auseinanderfallen von Einnahmen und Ausgabebedarf im ordentlichen Haushalt ist daher ein Ausgleich nur zu erreichen, indem entweder die Ausgaben gesenkt oder, falls der Bedarf unabweislich ist, die ordentlichen Einnahmen erhöht werden. Eine Einnahmeerhöhung hängt davon ab, ob eine Steuererhöhung noch möglich ist.

g) Der Grundsatz der Bruttoveranschlagung

Die Forderung in § 1o GemHVONW, Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander in v o l l e r Höhe im Haushaltsplan zu veranschlagen und das Verbot, von den Einnahmen vorweg die Ausgaben abzuziehen sowie auf Ausgaben vorweg Einnahmen anzurechnen, entspricht dem Grundsatz der Brutto- oder Rohbetrags-Veranschlagung [3]. Dem Grundsatz

---

1) a.A. offenbar: LOSCHELDER-GIERE, Erl. 1 zu § 9 GemHVONW; vgl. dazu auch SPONHEUER, a.a.O., S.86 u. 87
2) Hier zeigt sich die Verwandtschaft zwischen den Grundsätzen des Haushaltsausgleichs und der Genauigkeit.
3) Damit gilt die Bruttoveranschlagung auch für die Gemeinden. Vgl. Art. 11o Abs.1 GG für den Bund. Hierzu vgl. Institut FSt, Brief 11o

der Vollständigkeit (§ 8 GemHVONW) entsprechend, kann ein Haushaltsplan nur dann Unterlage für die gesamte Finanzwirtschaft eines Rechnungsjahres sein, wenn er a l l e Einnahmen und Ausgaben ohne Vorabzüge bzw. Voranrechnungen enthält. Nur so ist eine genaue Überprüfung der tatsächlichen Kosten für die Durchführung der einzelnen Ausgabeansätze möglich.

Würde der Vorabzug von Einnahmen bei den Ausgaben zugelassen, wäre die Wirtschaftlichkeit der Ausgabengestaltung insbesondere dann nicht mehr gewährleistet und nachprüfbar, wenn im Laufe des Rechnungsjahres Mehreinnahmen gegenüber dem Voranschlag eingehen würden [1].

Ein Abweichen von den Haushaltsgrundsätzen, seien sie in einzelnen gesetzlichen Vorschriften normiert oder nicht, bedeutet eine Rechtsverletzung. Alle aufgeführten Grundsätze beruhen letztlich auf der Pflicht, die Aufgaben der Gemeinde in gewissenhafter Sparsamkeit, höchster Wirtschaftlichkeit und unbedingter Sauberkeit zu erfüllen [2]. Den bestmöglichen Ertrag mit den geringsten wirtschaftlichen Mitteln zu erzielen, ist gleichsam der oberste Grundsatz gemeindlichen Haushaltsrechts.

(2) Die Gliederung des Haushaltsplans

Die nach § 1 GemHVONW vorzunehmende Gliederung des Haushaltsplanes in einen ordentlichen und einen außerordentlichen Haushaltsplan betrifft die Aufteilung der Haushaltsansätze.
Hierbei ist die Frage, welche Ansätze in den ordentlichen Haushaltsplan und welche in den außerordentlichen Haushaltsplan gehören, ausschließlich von

1) LOSCHELDER-GIERE, Erl 1 zu § 1o GemHVONW; vgl. VIALON, a.a.O. S. 32 ff., 8o ff., 338 ff.
2) vgl. auch PAGENKOPF, Einführung, S. 166 f.; KOTTENBERG, Erl. II zu § 47 GONW

der Einnahmeseite her zu beantworten [1]. Von der Ausgabenseite her kann für die regelmäßig wiederkehrenden Ausgaben - auch als fortlaufende Ausgaben bezeichnet - in negativer Aussage bestimmt werden, daß sie nicht Bestandteile des außerordentlichen Haushaltsplanes sein können.

A. Der ordentliche Haushaltsplan

Der ordentliche Haushaltsplan beinhaltet alle regelmäßig wiederkehrenden Einnahmen und Ausgaben sowie auch solche einmaligen Einnahmen und Ausgaben, die nicht in den außerordentlichen Haushaltsplan aufzunehmen sind.

§ 1 Abs.2 GemHVONW bezeichnet im einzelnen die Einnahmen, die im ordentlichen Haushaltsplan zu veranschlagen sind.

1. Diese o r d e n t l i c h e n E i n n a h m e n sind:
   a) Verwaltungseinnahmen:

      Diese setzen sich zusammen:
   aa) aus den Einnahmen der laufenden Verwaltung, worunter beispielsweise die Einnahmen aus Vermietung von Dienstwohnungen und Dienstgrundstücken oder die Erlöse aus der Veräußerung von unbrauchbar oder überflüssig gewordenen Geräten und Ausstattungsgegenständen zu rechnen sind [2];
   bb) aus den Gebühren, und zwar sowohl
      aaa) aus den sogenannten Benutzungsgebühren für kommunale Einrichtungen, als auch
      bbb) aus den sogenannten Verwaltungsgebühren für die Inanspruchnahme der Verwaltung;

---

1) vgl. JANSEN in HdKWP III, S.248 ff.; KIRSTEN, Gemeindefinanzen, S. 31 ff.; PAGENKOPF, Einführung, S. 166
2) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl 4 zu § 1 GemHOVONW

cc) aus den Beiträgen, wozu einmal
aaa) die Erschließungsbeiträge gem. §§ 127-136 Bundesbaugesetz [1] und
bbb) die Erschließungsbeiträge gem. § 8 sowie § 9 Kommunalabgabengesetz [2] zu zählen sind;

b) allgemeine Deckungsmittel, zu denen folgende Einnahmen gehören:

aa) Steuereinnahmen, die sich zusammensetzen aus
aaa) dem Realsteueraufkommen abzüglich der Gewerbesteuerumlage gem. § 6 Gemeindefinanzreformgesetz; [3]
bbb) den Überweisungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer gem. § 1 Gemeindefinanzreformgesetz;
ccc) dem Aufkommen aus den örtlichen Verbrauchs-, Aufwand- und Verkehrssteuern gem. §§ 1 u. 3 KAGNW [4], nach Maßgabe der örtlichen Steuersatzungen.

bb) Finanzzuweisungen; das sind die im Rahmen des Art. 1o6 Abs.6 festgelegten Finanzzuweisungen der Länder an die Gemeinden, die durch jährlich erlassene Landesgesetze über den kommunalen

---

1) v. 23.Juni 196o, BGBl. I 196o, S. 341; - BGBl.III Nr. 213 -1-
2) KAGNW v. 21.Oktober 1969 (GVNW S. 712, SVGNW 61o)
3) Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) v.8. September 1969 (BGBl. I, S. 1587) überläßt (§ 5) die Regelung des Verfahrens der Überweisung den Landesregierungen in Form von Rechtsverordnungen. Nordrhein-Westfalen hat dies in der Verordnung über die Aufteilung und Auszahlung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und die Abführung der Gewerbesteuerumlage v.9.Dezember 1969 (GVNW S.9o4) geregelt.
4) Diese entsprechen den vor dem Erlaß des Finanzreformgesetzes v.12.5.1969 (BGBl.I S.359) als "Steuern mit örtlich bedingtem Wirkungskreis" bezeichneten Abgaben. vgl. dazu: WOLFF, VerwR II, § 86 VII, d, 3; als einzige Gemeinde in der BRD darf Helgoland auch Zölle (Bundessteuern) erheben. (Gesetz v.17.November 1959), vgl. WOLFF, a.a.O.

Finanz- und Lastenausgleich geregelt werden. Sie setzen sich hauptsächlich aus den Schlüsselzuweisungen und den Bedarfszuweisungen zusammen.

cc) Erträge des allgemeinen Kapital- und Grundvermögens; hierzu gehören die laufenden Einnahmen wie Mieten und Pachten, die aus dem Vermögen fließen, nicht aber Erlöse, die aus der etwaigen Veräußerung von Vermögensgegenständen stammen;

dd) Ablieferung der wirtschaftlichen Unternehmen. Damit sind die Beiträge gemeint, welche die Eigenbetriebe, die Unternehmen, die die Gemeinde gepachtet hat, und die Beteiligungsgesellschaften in Form von Dividenden jährlich an den Gemeindehaushalt abführen;

ee) sonstige allgemeine Zuweisungen; darunter fallen alle allgemeinen Deckungsmittel, die nicht besonders aufgeführt sind;

c) Entnahmen aus Rücklagen, die nicht für einen außerordentlichen Bedarf angesammelt worden sind. Daß solche Entnahmen nur nach Voranschlagung im Haushaltsplan möglich sind, ergibt sich aus § 18 Rücklagenverordnung (RücklVO) [1]. Zu den Rücklagen, die nicht für den außerordentlichen Bedarf angesammelt worden sind, gehören die:

aa) allgemeine Ausgleichsrücklage gem. §§ 3, 2o RücklVO;

bb) gesetzliche Tilgungsrücklage gem. § 4 RücklVO;

cc) Erneuerungsrücklage gem. § 6 RücklVO [2]. Neben diesen P f l i c h t r ü c k l a g e n gem. § 1 RücklVO können für bestimmte Verwendungszwecke noch andere, sogenannte f r e i w i l l i g e Rücklagen angesammelt werden.

---

1) vom 5. Mai 1936 (RGBl. I, S. 435)
2) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 4,cc (5), zu § 1 GemHVONW

(§ 1 S.3 RücklVO). Von diesen freiwilligen Rücklagen sind die Entnahmen aus der

dd) Ruhegehaltsrücklage im ordentlichen Haushaltsplan zu veranschlagen [1].

2. Die o r d e n t l i c h e n A u s g a b e n sind demnach alle die Ausgaben, die mit diesen o r d e n t l i c h e n E i n n a h m e n bestritten werden (§ 48 Nr. 11 GemHVONW). Da im ordentlichen Haushalt das Gesamtdeckungsprinzip herrscht, stehen also im Gegensatz zum außerordentlichen Haushaltsplan nicht einzelne Einnahmegruppen oder sogar Einzelposten bestimmten Ausgabengruppen gegenüber [2]. Die ordentlichen Ausgaben sind wegen ihrer Vielgestaltigkeit nicht einzeln genau festzulegen. Es lassen sich aber aus der GemHVONW die folgenden wesentlichen Ausgabegruppen im ordentlichen Haushaltsplan bestimmen:

a) fortlaufende Ausgaben, die in § 48 Nr. 12 als "ordentliche Ausgaben, die ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren" bezeichnet sind und die, wie schon erwähnt, negativ ausgedrückt in § 1 Abs.3 S. 4 dem ordentlichen Haushaltsplan zugewiesen werden. Diese fortlaufenden Ausgaben sind die laufenden Verwaltungsausgaben, also die Personal- und Sachausgaben;

b) einmalige Ausgaben, das sind, wie § 48 Nr. 13 es ausdrückt, die "ordentlichen Ausgaben, die ihrer Natur nach nicht oder nur in längeren Zeiträumen wiederkehren oder deren Wiederkehr für die nächsten Rechnungsjahre ungewiß ist";

c) Anteilsbeträge, die dem außerordentlichen Haushalt zufließen und für Vorhaben ausgegeben werden sollen, die nur zum Teil mit außerordentlichen Deckungsmitteln bestritten werden.

---

1) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. zu § 1 GemHVONW
2) sofern man einmal von den Gebührenhaushalten absieht.

d) Schuldendienst, bei äußerer Verschuldung sowie bei innerer Verschuldung mit hohen Tilgungsquoten;
e) Rücklagen, zumindest also die Pflichtrücklagen entsprechend § 1 RücklVO.

B. Der außerordentliche Haushaltsplan

Der außerordentliche Haushaltsplan enthält die außerordentlichen Einnahmen und die Ausgaben, die aus den außerordentlichen Einnahmen bestritten werden sollen.
Kann eine Gemeinde Ausgaben, zu deren Leistung sie verpflichtet ist, nicht aus ordentlichen Einnahmen bestreiten, so muß sie diese Ausgaben in den außerordentlichen Haushaltsplan einstellen und mit außerordentlichen Einnahmen finanzieren.
Die Außerordentlichkeit einer Ausgabe wird also nicht durch den Charakter der Maßnahme bestimmt, welcher die Ausgabe dient, sondern nur durch die dafür verwendeten Mittel, also die Einnahmeseite[1].
Jedoch gehören fortdauernde Ausgaben, also solche, die ihrer Natur nach regelmäßig wiederkehren, nicht zu den Ausgaben, die aus dem außerordentlichen Haushaltsplan bestritten werden dürfen. Hierzu zählen insbesondere die Personal- und Sachausgaben.
Damit kommt ein außerordentlicher Haushaltsplan nur für Ausgaben mit einmaligem Charakter wie für Investitionen in Betracht, die, sofern sie anfallen, nicht mit ordentlichen Haushaltsmitteln gedeckt werden können.
Der außerordentliche Haushaltsplan ist also im Gegensatz zum ordentlichen Haushaltsplan kein Mußhaushalt, sondern ein "Kannhaushalt" [2] oder ein "Bedarfshaushalt" [3], zu dessen Aufstellung die

---

1) vgl. für viele: BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S.4o; SPONHEUER, a.a.O., S. 2o f.
2) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, a.a.O., S. 41
3) vgl. PAGENKOPF, Einführung, S. 17o

Gemeinde nur dann verpflichtet ist, wenn im Laufe eines Rechnungsjahres außerordentliche Einnahmen zur Deckung außerordentlicher Ausgaben benötigt und verwendet werden sollen [1].
Eine Gemeinde, die in der Lage ist, ihre notwendigen Ausgaben mit ordentlichen Einnahmen zu decken, oder die keine außerordentlichen Einnahmemittel zur Ausgabendeckung verwenden will, wird, ja muß notwendigerweise auf einen außerordentlichen Haushaltsplan verzichten.[2]
Wenn solche Fälle, insbesondere in kleineren Gemeinden auch vereinzelt vorkommen, so hat doch in der Regel jede Gemeinde auch einen außerordentlichen Haushaltsplan.

1. Außerordentliche Einnahmen

Zu den außerordentlichen Einnahmen [3] gehören:
a) alle Erlöse aus der Aufnahme von Darlehn.
Der Darlehensbegriff in § 1 Abs.3 GemHVONW ist mit dem des § 78 GONW identisch. Als Darlehen im Sinne des § 78 GONW gilt jede Kreditaufnahme mit Ausnahme der Aufnahme von Kassenkrediten [4]. Da die Aufnahme von Kassenkrediten ausdrücklich ausgenommen wird, weicht der Darlehensbegriff des § 78 GONW von dem des § 61o BGB ab [5].
Die Aufnahme von Darlehen setzt eine Veranschlagung im außerordentlichen Haushaltsplan voraus (§ 78 Abs. 1 S.1 GONW). Diese Aufnahme in den außerordentlichen Haushaltsplan ist gleichzeitig die formelle Voraussetzung für die Aufnahme des Darlehens selbst,

---

1) vgl. PAGENKOPF, Einführung, S. 17o
2) vgl. GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 463; LOSCHELDER-GIERE, Erl. zu § 1 GemHVONW
3) vgl.:§ 1 Abs.3 GemHVONW und inhaltlich gleich, § 48 Nr. 22 GemHVONW
4) vgl.: 1 Verw.VO zu § 78, vom 1o.Nov. 1962 (SMBlNW 2o2o)
5) vgl. KOTTENBERG, Erl.II zu § 78 GONW

weil damit erst die Ermächtigung für die Darlehensaufnahme im Einzelfall geschaffen wird.
§ 1 Abs.3 GemHVONW schreibt vor, daß im außerordentlichen Haushaltsplan nicht die Darlehen, sondern die Erlöse aus der Aufnahme von Darlehen zu veranschlagen sind. Das bedeutet, daß in den Fällen, in denen ein Darlehen nicht in der vollen Höhe des Nennbetrages, sondern unter Abzug des Disagio ausgezahlt wird, der Nennbetrag des Darlehens auch nicht veranschlagt werden darf. Vielmehr darf nur der tatsächliche Betrag wie er der Gemeinde zufließt, also der Darlehensnennbetrag abzüglich des Disagio im außerordentlichen Haushaltsplan erscheinen.[1)]

b) Erlöse aus der Veräußerung von Gemeindevermögen und ihre Verwendungsbeschränkung nach § 65 GONW

Zu Vermögensgegenständen zählen alle beweglichen und unbeweglichen Sachen, die im Eigentum der Gemeinde stehen, sowie alle Rechte, deren Träger die Gemeinde ist. Ausgenommen sind gemäß § 1 Abs. 3, Ziff. 2 GemHVONW lediglich die beweglichen Vermögensgegenstände, die von der laufenden Verwaltung ge- oder verbraucht werden, die sogenannten Wirtschaftsmittel [2)].

---

1) vgl.BERKENHOFF-SINDERMANN, a.a.O., S. 45; LOSCHELDER-GIERE, Erl. 5 zu § 1 GemHVONW. Wenngleich es auch in der Praxis vorkommt, daß entsprechend der Bruttotheorie der Nennbetrag im außerordentlichen Haushalt und der Betrag des Disagio im ordentlichen Haushalt veranschlagt und als Anteilsbetrag im außerordentlichen Haushaltsplan zusätzlich zu dem Darlehenserlös eingesetzt wird. Ein anderes Verfahren rechnet das Disagio zu den Kosten der außerordentlichen Maßnahme und zahlt dann von der Ausgabe an die Einnahme des außerordentlichen Haushalts. Vgl. SCHIFFMANN, GemHhlt.1951, S.92; TAXIS, GemHhlt 1952, S.1; LOSCHELDER-GIERE, a.a.O., mit weiteren Hinweisen
2) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 5, a, bb zu § 9 GemHVONW

Die Verwendung der Erlöse aus der Veräußerung von Gemeindevermögen - mit Ausnahme der Wirtschaftsmittel - wird durch § 65 GONW auf ganz bestimmte Ausgaben beschränkt.

c) Entnahmen aus dem Kapitalvermögen

Da auch das Kapitalvermögen zum Gemeindevermögen gehört, stellt diese Vorschrift des § 1 Abs.3 Ziff. 3 GemHVONW eine Spezialvorschrift zu § 1 Abs.3 Ziff. 2 GemHVONW dar. Zum Kapitalvermögen im Sinne von § 1 Abs.3 Ziff. 3 gehört nicht nur das allgemeine Kapitalvermögen, sondern auch die Kapitalbestände des Verwaltungs- und Betriebsvermögens. Nicht dazu gehören die Rücklagen und Kassenbestände [1]. Da zum Kapitalvermögen nicht nur als Guthaben angelegte Bestände, sondern auch Forderungen gehören, liegt auch dann eine Einnahme aus dem Kapitalvermögen vor, wenn Rückflüsse zum Kapitalvermögen für außerordentliche Zwecke verwandt werden sollen [2].

d) Entnahme aus Rücklagen, die für einen außerordentlichen Bedarf angesammelt worden sind

Von den Pflichtrücklagen sind dies:

aa) die Bürgschaftssicherungsrücklage (§ 5 RücklVO), die zur Sicherung gegen unerwartete Inanspruchnahme aus Bürgschaften und ähnlichen Verträgen anzusammeln ist,

bb) die Erweiterungs- und Sonderrücklagen (gem. § 7 RücklVO), die also solchen Zwecken dienen, für die auch Darlehen aufgenommen werden könnten.

cc) Die Erneuerungsrücklagen, soweit sie für einen außerordentlichen Bedarf angesammelt sind.

---

1) Verw.VO Erl. 1 (3) c zu § 1 GemHVONW
2) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl.5 a, ee zu § 1 GemHVONW

Von den freiwilligen Rücklagen (gem. § 1 S.3 RücklVO) gehören hierher z.B. die Entnahme aus den Grunderwerbsrücklagen und den Sondertilgungsrücklagen [1].

e) Innere Darlehen

Die inneren Darlehen dienen ebenso wie die Fremddarlehen der endgültigen Finanzierung außerordentlicher Vorhaben [2] und bedürfen für ihre Aufnahme der gleichen sachlichen Voraussetzungen wie die äußeren Darlehen, welche sie ersetzen sollen [3].
An Stelle einer Fremd-Schuldaufnahme können sowohl Rücklagemittel, die für einen anderen als den jetzt zu finanzierenden Zweck, als auch Bestände des allgemeinen Kapitalvermögens vorübergehend in Anspruch genommen werden. Die inneren Darlehen sind für die sogenannte Eigenfinanzierung von erheblicher Bedeutung [4].
Aus § 79 GONW läßt sich entnehmen, daß die Gemeinden gehalten sind, innere Darlehen möglichst auszuschöpfen, bevor sie an die Aufnahme eines "äußeren Darlehens" gehen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip ist dem inneren Darlehen der Vorrang einzuräumen [5], jedoch kann das in der Regel nur für mittelfristige Finanzierungen gelten, da die Mittel, die für ein inneres Darlehen zur Verfügung stehen, bereits für andere Zwecke angesammelt sind und im Bedarfsfall für diese greifbar sein müssen.

---

1) vgl. Erl. i (3) der Verw.VONW z. Ausführung der GemHVO, GemRdErl.d.MdI u.d.FinM v.26.1.1954 (SMBl 6300) i.d.F. v.5.III.1955 (MBl 55/485); 3.II.1958 (MBl 58/230); 11.I.1961 (MBl 61,198); 20.VII.1962 (MBl 62/1363); 5. XI.1962 (MBl 63/180)
2) vgl. SUREN II, S. 336
3) vgl. LOSCHELDER-GIERE, a.a.O.; SUREN II, S.338
4) vgl. LOSCHELDER-GIERE, a.a.O.
5) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 5 a, ee, zu § 1 GemHVONW

f) Sonstige außerordentliche Einnahmen

Die sonstigen außerordentlichen Einnahmen sind die Einnahmen, die nicht unter die ordentlichen Einnahmen gem. § 48 Nr. 1o GemHVONW zu fassen sind.
Das Kriterium, ob es sich dabei um regelmäßig fließende Einnahmen handelt oder nicht, kann dabei nicht allein ausschlaggebend sein, vielmehr muß auch der Zweck der Einnahmen mit berücksichtigt werden. So erläutert die Verwaltungsverordnung (VerwO) zu § 1 GemHVONW den Begriff der "sonstigen Einnahmen", die nicht ordentliche Einnahmen sind, dahin, daß zu ihnen die Einnahmen gehören, die außerordentliche Zuwendungen und Zuschüsse darstellen.
Diese Zweckzuwendungen sind zu unterscheiden von den Bedarfszuschüssen, die stets zu den ordentlichen Einnahmen gehören.
Folglich zählen beispielsweise jährliche hohe Zuschüsse besonderer Art, aus denen eine Gemeinde ihren gesamten Straßenneubau finanziert, zu den sonstigen außerordentlichen Einnahmen, obgleich sie, wenn auch nur über eine gewisse Zeit, regelmäßig fließen [1].

g) Anteilsbeträge aus dem ordentlichen Haushaltsplan

Neben den Möglichkeiten, ein Vorhaben ausschließlich mit ordentlichen oder außerordentlichen Mitteln zu finanzieren und dementsprechend entweder im ordentlichen oder im außerordentlichen Haushaltsplan zu veranschlagen, gibt es auch noch die dritte Möglichkeit, ein Vorhaben teils mit außerordentlichen und teils mit ordentlichen Mitteln zu finanzieren. Es ist sogar zunächst immer zu erwägen, ob zur Vermeidung einer höheren Verschuldung ein

---

1) vgl. LOSCHELDER-GIERE, a.a.O.

Projekt nicht weitestgehend mit ordentlichen Mitteln gedeckt werden kann.
Ist eine derartige - sog. Mischfinanzierung - durchführbar, so muß gemäß § 1 Abs.3 Satz 2 GemHVONW der oder die Anteilsbeträge für das oder die zum Teil aus ordentlichen Mitteln zu finanzierenden Projekte, aus dem ordentlichen in den außerordentlichen Haushaltsplan überführt werden. Zwei Voraussetzungen sind jedoch streng zu beachten: Einmal darf es sich dabei ausnahmslos nur um eine gemischte Finanzierung handeln, d.h., das Vorhaben darf nicht voll aus ordentlichen Mitteln finanziert werden, die zu diesem Zweck nur vom ordentlichen Haushaltsplan in den außerordentlichen Haushaltsplan überführt werden. Zum zweiten darf der Ausgleich des ordentlichen Haushaltsplanes nicht durch die Anteilsbeträge gestört werden [1]. Anteilsbeträge dürfen also nur dann an den außerordentlichen Haushaltsplan überführt werden, wenn der Ausgleich des ordentlichen Haushaltsplans gesichert ist; denn die Pflicht zum Ausgleich des ordentlichen Haushalts (§ 9 GemHVONW) ist in jedem Fall vorrangig.
Die Tatsache, daß das Deckungsverhältnis zwischen Ausgaben und Einnahmen für den ordentlichen Haushaltsplan ein anderes ist als für den außerordentlichen Haushaltsplan, kommt auch bei der Überführung von Anteilsbeträgen aus dem ordentlichen in den außerordentlichen Haushaltsplan zum Tragen. Im ordentlichen Haushaltsplan gilt das Gesamtdeckungsprinzip (§§ 12,39 GemHVONW). Das bedeutet, daß alle ordentlichen Einnahmen insgesamt zur Deckung des gesamten Ausgabebedarfs dienen.

Das Gesamtdeckungsprinzip verbietet somit grundsätzlich eine Zweckbindung von Einnahmen für bestimmte Ausgaben, und zwar sowohl bei der Aufstellung als

---

1) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 5 b zu § 1 GemHVONW

auch bei der Ausführung des ordentlichen Haushaltsplanes [1].

Dagegen wird der außerordentliche Haushaltsplan vom Einzeldeckungsprinzip (§ 39 Abs.2 GemHVONW) beherrscht. Dies besagt, daß jede Ausgabe im ordentlichen Haushaltsplan durch bestimmte außerordentliche Einnahmen gedeckt werden muß. Folglich muß jedes Vorhaben im außerordentlichen Haushaltsplan beim Jahresabschluß gesondert abgerechnet werden (§ 23 Abs.4 GemHVONW). Das Einzeldeckungsprinzip bedingt schließlich, daß außerordentliche Einnahmen nicht für einen anderen Zweck verwendet werden dürfen als den im außerordentlichen Haushaltsplan speziell vorgesehenen. Eine Änderung der Zweckbindung ist nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung in Form einer Nachtragssatzung möglich.
Das bedeutet für die Überweisung von Anteilsbeträgen aus dem ordentlichen Haushaltsplan, daß nicht ein bestimmter Betrag aus dem ordentlichen Haushaltsplan global an den außerordentlichen Haushaltsplan überführt und dort auf alle Vorhaben des außerordentlichen Haushaltsplanes anteilsmäßig verteilt werden darf. Vielmehr muß für die entsprechenden außerordentlichen Vorhaben ein jeweils bestimmter Anteilsbetrag veranschlagt und überführt werden. Das folgt schon daraus, daß die Zweckbestimmung der Mittel, die an den außerordentlichen Haushaltsplan überführt werden sollen, im ordentlichen Haushaltsplan ausgewiesen werden muß.

2. Außerordentliche Ausgaben

Außerordentliche Ausgaben sind: "die Ausgaben, die aus außerordentlichen Einnahmen oder zum Teil aus derartigen Einnahmen, und zum Teil aus Anteilsbe-

---

1) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 1 zu § 12 GemHVONW

trägen des ordentlichen Haushaltsplanes zu bestreiten sind" (§ 48 Nr. 23 GemHVONW).

Diese Definition, die den Begriff der Außerordentlichkeit der Ausgaben von der Außerordentlichkeit der deckenden Einnahmen abhängig macht, ist nur formeller Art [1].
Dieser formelle Begriff wird in § 1 Abs.3 Satz 4 GemHVONW dadurch mit einem materiell bestimmten Inhalt der Außerordentlichkeit verknüpft, daß eine fortlaufende Ausgabe nicht mit außerordentlichen Deckungsmitteln finanziert werden darf. Die materielle Eigenschaft einer solchen Ausgabe steht demnach einer Deckung entgegen, die diese Ausgabe zu einer formell-außerordentlichen werden lassen würde. Positiv kann daher gesagt werden, daß nur eine materiell einmalige Ausgabe zu einer formell- außerordentlichen führen kann, sofern außerordentliche Deckungsmittel verwandt werden.

(3) Die Anlagen zum Haushaltsplan

Dem Haushaltsplan sind ein Vorbericht (§ 6 GemHVONW) und eine Reihe von Anlagen beizufügen (§ 7 GemHVONW). Der Vorbericht hat den Zweck, einen Überblick über die Finanzwirtschaft im abgelaufenen und einen Ausblick auf die zu erwartende finanzielle Entwicklung des kommenden Rechnungsjahres zu geben. Der kommunalpolitische Zweck eines Vorberichtes liegt in der Unterrichtung sowohl der Aufsichtsbehörde, der einzelnen Gemeinderatsmitglieder und nicht zuletzt der gesamten interessierten Öffentlichkeit. Gerade die Verwirklichung dieser "aktiven Öffentlichkeit" im Hinblick auf das Prinzip der Budget-Öffentlichkeit, die SCHMÖLDERS [2] für den Bereich der staatlichen

---

1) vgl. oben, § 5 B; SPONHEUER, a.a.O.,S.21; VIALON, Haushaltsrecht, S. 236
2) SCHMÖLDERS, FinArch NF 18, S.193 ff.(206,215)

Haushalte fordert, gilt in verstärktem Maße auch für den gemeindlichen Haushalt. Vielen Interessierten wird der Haushaltsplan erst durch den Vorbericht verständlich werden.

§ 7 der GemHVONW sieht sechs Pflichtanlagen vor. Es sind danach mindestens folgende Anlagen beizufügen:

a) die Sammelnachweise über Ausgaben, die zentral bewirtschaftet werden sollen. Die haushaltsrechtliche Bedeutung des Sammelnachweises besteht in erster Linie darin, daß die Ausgaben, die in den Sammelnachweisen zusammengefaßt sind, vorläufig auf die Sammelnachweise verausgabt werden (§ 40 Abs.2 GemHVONW) [1]. Die Sammelnachweise können nur solche Ausgaben zusammenfassen, die gleichartig sind oder zumindet vom Zweck her in engem Zusammenhang stehen. Sie können sich auch nur auf Ausgaben aus dem ordentlichen Haushaltsplan beziehen, da die in § 13 GemHVONW zum Ausdruck kommende gegenseitige Deckungsfähigkeit von Ausgaben, die in Sammelnachweisen zusammengefaßt sind, nur für die fortdauernden Ausgaben Bedeutung hat [2]. Im außerordentlichen Haushalt ist eine gegenseitige Deckungsfähigkeit wegen des ihn beherrschenden Einzeldeckungsgrundsatzes nicht möglich.

   Drei Sammelnachweise sind in § 7 Abs.1 GemHVONW als notwendig vorgeschrieben, und zwar

   aa) für die persönlichen Ausgaben,

   bb) für den Schuldendienst und

   cc) für die Rücklagen.

   Darüber hinaus können noch weitere Sammelnachweise für andere Ausgaben, die zusammengefaßt bewirtschaftet werden, aufgestellt werden.

---

1) LOSCHELDER-GIERE, Erl.2 zu § 7 GemHVONW
2) vgl. VerwVO zu § 13 GemHVONW; LOSCHELDER-GIERE, Erl. 6 zu § 7 GemHVONW

b) Nachweisungen über den Stand des Vermögens und der Schulden und der von der Gemeinde übernommenen Bürgschaften

Die Nachweisungen über den Stand des Vermögens und der Schulden und der von der Gemeinde übernommenen Bürgschaften haben den Zweck, die Vermögenslage der Gemeinde überschaubar zu machen.

c) Übersicht über die Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Übersicht über die Entwicklung der Steuereinnahmen und der allgemeinen Finanzzuweisungen soll die Möglichkeit bieten, die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel entsprechend ihren Ansätzen zu beobachten. Deshalb muß sich die Übersicht auch auf die letzten fünf abgeschlossenen Rechnungsjahre und im laufenden Rechnungsjahr auf dessen Stand vom 3o. September beziehen.

d) Stellenplan

Im Stellenplan sind die Stellen der Beamten, der Angestellten und ständigen Arbeiter der Gemeinde nachzuweisen. Das Muster 7 zu § 49 GemHVONW teilt den Stellenplan in fünf Abschnitte auf und zwar für die verschiedenen Tätigkeitsbereiche wie Gemeindeverwaltung, Schulen, Eigenbetriebe etc.

e) Wirtschaftspläne

Die Wirtschaftspläne sind die außerhalb des eigentlichen Haushaltsplanes liegenden selbständigen Grundlagen für die Finanzwirtschaft der Eigenbetriebe. Die Wirtschaftspläne werden nach den Vorschriften der Eigenbetriebsverordnung gestaltet [1].

---

1) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 6 zu § 7 GemHVONW

Diese selbständige Haushaltsführung der Eigenbetriebe, die eine Durchbrechung des Bruttoprinzips darstellt, wird durch die Vorlage der Wirtschaftspläne kompensiert. Außerdem sind solche Wirtschaftspläne auch für wirtschaftliche Unternehmen, die von der Gemeinde verwaltet werden, und für Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, deren Anteile sich ganz in der Hand der Gemeinde befinden, - sogenannte Eigengesellschaften - aufzustellen.

f) Haushalts- und Rechnungsquerschnitt

Dieser ist als Hilfsmittel gedacht, um die Finanzstruktur des Gesamthaushalts erkennen und schon bei Aufstellung des Haushaltsplanes die Ansätze kontrollieren zu können.

II. Die Festsetzung der Steuersätze für die Gemeindesteuern, die für jedes Rechnungsjahr neu festzusetzen sind

1. Die Gemeindesteuern im allgemeinen

Die Höhe von Steuersätzen ergibt sich im allgemeinen aus Steuergesetzen oder Steuerordnungen, die für einen längeren Zeitraum gelten. Bezüglich der Gemeinden trifft das nur auf die sogenannten kleineren Gemeindesteuern [1] zu, soweit sie auf Grund örtlicher Steuerordnungen erhoben werden.
Anders verhält es sich bei den großen Gemeindesteuern. Das waren bis 1969 nur die Realsteuern. Seit dem Erlaß des 21. Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) [2] sowie des Gesetzes zur Neu-

---

1) Das sind die örtlichen Verbrauchs-, Aufwand- und Verkehrssteuern im Rahmen von § 3 KAGNW, wie z.B. die Hundesteuer, Jagdsteuer etc.
2) vom 12.Mai 1969 (BGBl.I S. 359)

ordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz) [1] fließt den Gemeinden ein Anteil an der Einkommensteuer zu, und zwar zuzüglich zum Aufkommen aus den Realsteuern, welches den Gemeinden früher ausschließlich zustand und nach Erlaß des Gemeindefinanzreformgesetzes nur noch abzüglich der Gewerbesteuerumlage zusteht.

Während § 1 Gemeindefinanzreformgesetz den Gemeinden 14 v.H. des Gesamtaufkommens an Lohnsteuer und veranlagter Einkommensteuer als Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zuweist, beträgt die Gewerbesteuerumlage, welche die Gemeinden an Bund und Länder abführen müssen, gem. § 6 Gemeindefinanzreformgesetz 12o v.H. des aus dem Ist-Aufkommen errechneten Gewerbesteuermeßbetrages, was etwa 4o v.H. des gemeindlichen Gewerbesteueraufkommens entspricht [2].

Da sowohl die zufließenden Steuermittel als auch die zu leistenden Umlagen der Gemeinden der Höhe nach gesetzlich festgelegt sind, können die Gemeinden über die Höhe ihres Anteils an der Einkommensteuer nicht in vollem Umfang eigenverantwortlich entscheiden.
Das Gemeindefinanzreformgesetz macht von der verfassungsrechtlich gegebenen Möglichkeit, auch bezüglich des Anteils an der Einkommensteuer gemeindliche Hebesätze einzuführen, keinen Gebrauch. Vielmehr heißt es in der Begründung zum Gemeindefinanzreformgesetz [3]: "Über die Einführung von Hebesätzen kann erst entschieden werden, nachdem die Auswirkungen der Gemeindefinanzreform voll zu übersehen sind."
Es hängt also vom Bundesgesetzgeber ab, ob den Gemeinden einmal auch das Hebesatzrecht für ihren Anteil an der Einkommensteuer gewährt wird. Der Bundes-

---

1) Gesetz zur Ausführung des Art.1o6 GG v.8.September 1969 (BGBl.I S.1587)
2) BT-Drucks. V/3876, S.8; vgl. Institut FSt Brief 118 S. 5o, FN 3;
3) BT-Drucks. V/3876, S.8

rat als die Vertretung der Länder hat seine grundsätzliche Bereitschaft zur Einführung gemeindlicher Hebesätze schon erklärt [1].

Eine eigenverantwortliche Entscheidung über die Höhe ihrer Steuereinnahmen können die Gemeinden bei den großen Steuern nur für die Realsteuern treffen. Da es sich bei den Realsteuern um sogenannte Jahressteuern handelt, müssen die Steuersätze alljährlich neu festgesetzt werden. Hierauf wird in § 85 Nr. 2 GONW Bezug genommen [2].

Die Jahressteuern sind die Grundsteuer [3] und die Gewerbesteuer [4] (§ 1 Abs.3 der Reichsabgabenordnung). Sie heißen Realsteuern, weil sie an reale Gegebenheiten, nämlich an den Grundbesitz und den Gewerbebetrieb anknüpfen. Der Steuer unterliegt der Grundbesitz oder der Gewerbebetrieb nach seinen objektiven Merkmalen, also unabhängig von den persönlichen Umständen des jeweiligen Eigentümers oder Besitzers.

Andere Jahressteuern gibt es derzeit nicht, mit Ausnahme der Feuerschutzabgabe in Bayern [5]. Sonstige Abgaben, die nicht Steuern im Rechtssinne sind, gehören nur dann in die Haushaltssatzung, wenn dies durch ein besonderes Gesetz bestimmt ist [6]. In Nordrhein-Westfalen ist das nicht der Fall.

Die Erhebung der Realsteuern richtet sich nach den vom Gesetzgeber des Bundes, der Länder und der Gemeinden erlassenen Normen. So hat der Bund die

---

1) BT-Drucks. V/13876, S. 18; vgl. dazu auch ELSNER-SCHÜLER, S. 75 f.
2) vgl. auch RdErl. des früheren Reichsministers des Innern vom 4.September 1937 (RMBliV.S.1460)
3) GrStG v.1.Dezember 1936 (RGBl.I S.986)i.d.F. des Grundsteueränderungsgesetzes vom 10.August 1951 (BGBl.I S.515/519),sowie späteren geringfügigen Änderungen
4) GewStG v.1.Dezember 1936 (RGBl.I S.979)i.d.F.v. 25.5.1965 (BGBl.I S.459)
5) vgl. SUREN II, S. 472, FN 14
6) wie in RHPF für die Hebesätze der Beiträge für ständige Gemeindeeinrichtungen; vgl. SUREN II, S. 472 FN 15

konkurrierende Gesetzgebung über die Realsteuern [1]. Früher [2] waren es die Länder, heute ist es der Bund, der die gesetzlichen Vorschriften über die Festsetzung der Hebesätze erläßt.
Die Festsetzung der Hebesätze selbst steht in den einzelnen Gemeinden der örtlichen Vertretungskörperschaft als dem gemeindlichen Gesetzgeber zu [3].
Das Grundsteuergesetz (GrStG), das Gewerbesteuergesetz (GewStG) sowie das Einführungsgesetz zu den Realsteuergesetzen (EinfGRealStG) [4] fallen in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung.

Die Länder haben unter anderem Vorschriften über die Genehmigungspflicht der Realsteuerhebesätze erlassen und der Gemeinderat beschließt seinerseits jedes Jahr beim Erlaß der Haushaltssatzung darüber, ob und in welcher Höhe die Realsteuerhebesätze innerhalb des landesrechtlich geregelten Rahmens festgesetzt werden sollen [5].
Also trifft die jährliche Haushaltssatzung die Bestimmung darüber, ob und in welcher Höhe in der einzelnen Gemeinde Realsteuern erhoben werden.
Sofern in der Haushaltssatzung Realsteuerhebesätze festgesetzt werden, schafft die Haushaltssatzung die Ermächtigungsgrundlage zur Heranziehung der Steuerpflichtigen [6].
Gemäß § 2 EinfGRealStG, § 21 GrStG und § 1 GewStG müssen die Gemeinden für jedes Jahr erneut die Entscheidung darüber treffen, ob und in welcher Höhe sie Realsteuern erheben wollen.
Beschließen sie die Erhebung von Realsteuern, so steht die Festsetzung der Hebesätze in ihrem Ermessen. Das Aufkommen aus den so festgesetzten Realsteuern ist im Haushaltsplan zu veranschlagen.

---

1) Art. 1o5 Abs. 2 GG i.d.F. vom 12.5.1969 (BGBl. I S. 363) in Verbindung mit Art. 7o Abs. 1 GG
2) vor der Änderung des Art. 1o5 GG; mit dessen Neufassung vom 12.5.1969(BGBl. I S. 363)ist die Kompetenz auf den Bund übergegangen. vgl. auch MAUNZ-DÜRIG, Rd.Nrn. 14-23 zu Art. 1o5 GG.
3) § 85 GONW
4) v.1. Dezember 1936 (RGBl. I. S. 961)
5) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S. 95
6) vgl. KOTTENBERG, Erl. II zu § 85 GONW

Es ist zumindest mißverständlich, wenn RAUBALL in diesem Zusammenhang meint [1], die Realsteuern seien zwar keine Pflichtsteuern, stünden diesen aber praktisch sehr nahe, weil sich aus ihrer Nichterhebung erhebliche finanzielle Nachteile ergeben würden. Zwar wird eine Gemeinde als eigenverantwortliche Trägerin der öffentlichen Verwaltung in ihrem Gebiet sehr wohl überlegen müssen, ob sie ohne Realsteuern zu erheben ihren Aufgaben in angemessener Form nachkommen kann.

Die Verpflichtung der Gemeinde im Rahmen der Haushaltssatzung über die Jahressteuern zu beschließen, besagt zunächst noch nichts über die Festsetzung der Realsteuern. Materiellrechtlich hat die Gemeinde zunächst nur darüber zu entscheiden, ob sie überhaupt Realsteuern erheben will oder nicht.

Daneben besteht die formelle Pflicht für eine Gemeinde gem. § 85 GONW sowie dem Muster nach § 49 GemHVONW in der Haushaltssatzung die Hebesätze festzusetzen. Das gilt auch dann, wenn die Gemeinde beschließt, keine Realsteuern festzusetzen; dann beträgt der Hebesatz eben "Null". Auch die Festsetzung der Steuerhebesätze auf "Null" ist in die Haushaltssatzung aufzunehmen, denn die Haushaltssatzung darf über keinen der 4 Punkte, die zu ihrem gesetzlichen Inhalt gehören, schweigen.

Bei der Festsetzung der Höhe der Hebesätze ist die Gemeinde wiederum verpflichtet, ihre Entscheidung nach zwei verschiedenen Gesichtspunkten zu treffen. Der eine Gesichtspunkt wird vom Einnahmebedarf des Haushalts bestimmt. Der andere Gesichtspunkt wird getragen von der Verpflichtung der Gemeinde gegenüber ihren Einwohnern. In diesem Rahmen hat die Gemeinde die Höhe der Hebesätze einerseits an der

---

1) vgl. RAUBALL, Erl. 5o zu § 2 GONW

haushaltswirtschaftlichen Notwendigkeit im Hinblick auf die Aufgaben zu orientieren, die sie im Interesse ihrer Bewohner zu erfüllen hat, und andererseits muß sie auf die Leistungsfähigkeit der Realsteuerpflichtigen Bedacht nehmen.

RAUBALL kann allenfalls dahin verstenden werden, daß die Gemeinden ihren Bürgern gegenüber eine gewisse Verpflichtung trifft, zur Schaffung von gemeindlichen Einrichtungen von der Befugnis, Realsteuern zu ergeben, Gebrauch zu machen. Es kommt aber auch heute noch vor, daß Gemeinden in der Lage sind, ohne Grundsteuer und Gewerbesteuern zu erheben, ihre Aufgaben in ausreichendem Maße zu erfüllen. Wenn aber die Erhebung der Realsteuern von der pflichtgemäßen Ermessensentscheidung der einzelnen Gemeinde abhängt, so erscheint es sehr bedenklich, wenn RAUBALL [1] in anderem Zusammenhang meint, die Erhebung der Realsteuern sei zu einer bedingten Pflichtaufgabe der Gemeinden geworden.

Aus den Gemeindeordnungen [2] als Normen materiellen Inhalts geht hervor, daß das Recht zur Erhebung von Steuern nur subsidiär ist. Diese Subsidiarität findet sich schon im Preußischen Kommunalabgabengesetz (PrKAG). So durften nach § 2 PrKAG die Gemeinden nur insoweit von dieser Befugnis, Steuern zu erheben, Gebrauch machen, als die sonstigen Einnahmen - insbesondere aus dem Gemeindevermögen, aus Gebühren, Beiträgen und vom Staat oder von anderen Kommunalverbänden überwiesenen Mitteln - zur Deckung ihrer Aufgaben nicht ausreichen. Dieser Subsidiaritätsgrundsatz findet sich auch in § 3 Abs.3 KAGNW wieder [3]. Die Gemeinden müssen somit die sonstigen Einnahmen

---

1) vgl. RAUBALL, Erl. zu § 3 u. Erl. 2 zu § 85 GONW
2) vgl. NRW § 87 Abs.5 GO, gleichlautend mit § 3 Abs.3 KAGNW
3) KAGNW v. 21.Oktober 1969 (GVBlNW S. 712, SGVNW 610)

entsprechend den weiteren Bestimmungen des KAGNW [1] zur Deckung ihres Haushalts verwenden, bevor sie Steuern erheben können. Dabei müssen gemäß § 3 Abs.3 KAGNW [2] auch noch zuerst die indirekten Steuerquellen ausgeschöpft sein, bevor die Erhebung der direkten Steuern zulässig ist. Dieser Grundsatz der Subsidiarität der eigenen Steuern gegenüber den sonstigen Einnahmen ist ein historisch überkommener Bestandteil des gemeindlichen Besteuerungsrechts [3]. Jedoch werden heute wohl die meisten Gemeinden auf Grund ihrer finanziellen Lage gezwungen sein, nach pflichtgemäßem Ermessen recht beträchtliche Realsteuern zu erheben.
Insoweit könnte man allerdings auch von einer gewissen Verpflichtung der Gemeinde sprechen, Grundsteuer und Gewerbesteuer in angemessener Höhe festzusetzen.

Die gemeindliche Ermessensausübung bezüglich der Höhe der Steuerhebesätze findet eine Grenze in den Bewirtschaftungsrichtlinien auf der Grundlage wirtschaftlicher und sparsamer Verwaltung sowie in den Vorschriften des Landesgesetzgebers über die Genehmigungspflicht der Realsteuerhebesätze.
Gemäß § 88 Abs.1 Ziff. 1 GONW bedarf die Höhe der Hebesätze der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Damit soll sowohl die Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität überwacht als auch verhindert werden, daß die Gemeinden ihr Ermessen fehlerhaft ausüben [4].

Die Landesregierungen [5] waren außerdem durch § 6 EinfGRealStG und § 21 Abs.2 GrStG ermächtigt, durch Rechtsverordnungen Vorschriften darüber zu erlassen,

---

1) Gebühren (§§ 4 ff.KAGNW) und Beiträge (§§ 9 ff. KAGNW); der Subsidiaritätsgrundsatz gilt jedoch nicht für die Vergnügungs-, Schankerlaubnis- und Hundesteuer (§ 3 Abs.3 Satz 2 KAGNW)
2) vgl. NRW § 87 Abs.5 GO, gleichlautend mit § 3 Abs.3 KAGNW
3) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S. 31
4) vgl. auch SUREN II, S. 669
5) diese Kompetenz ist mit Änderung von Art. 1o5 GG auf die Bundesregierung übergegangen; vgl. auch oben S. 53 FN 2).

in welchem Verhältnis die Hebesätze für die Grundsteuer A und B und die Gewerbesteuer zueinander stehen müssen (Koppelungsverhältnis), und inwieweit die Hebesätze für diese Steuern der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde bedürfen.
Durch die genannten Bestimmungen will der Gesetzgeber das Finanzgebaren der Gemeinden lenken, indem er ein bestimmtes Verhältnis zwischen einzelnen Steuerhebesätzen erhalten will, um eine ungleiche Belastung der Steuerpflichtigen zu verhindern. Diesem Zweck dient in Nordrhein-Westfalen die Verordnung vom 9. Dezember 1952 [1], welche die eigenverantwortliche Festsetzung der Hebesätze ausdrücklich begrenzt. Das geschieht in der Weise, daß gem. § 1 dieser Verordnung bei Überschreiten bestimmter, nach Größengruppen der Gemeinden festgelegter Höchstsätze oder bei Nichtbeachtung des vorgeschriebenen Koppelungsverhältnisses,die Realsteuerhebesätze durch die Aufsichtsbehörde genehmigt werden müssen.

Sofern sich die Realsteuerhebesätze und das vorgeschriebene Koppelungsverhältnis innerhalb des von der Verordnung gesetzten Rahmens halten, gelten sie als genehmigt.
Es handelt sich damit um eine generelle Genehmigung der Hebesätze der Realsteuern und ihrer Relation zueinander nach Maßgabe der Verordnung [2].
Durch die Einführung der Gewerbesteuerumlage ist das Hebesatzrecht der Gemeinden nicht beeinträchtigt worden. Dem ursprünglichen Referentenentwurf,der für einen Übergangszeitraum die Erhöhung der Hebesätze der Gewerbesteuer und die Neueinführung der Lohnsummensteuer ausschließen wollte, ist das Gemeindefinanzreformgesetz nicht gefolgt [3].

---

1) GVBl 1953, S. 103
2) vgl. auch für NRW den RdErl.d.MdI v. 1.9.1959 (III B 4/10) sowie den GemRdErl d.MdI u.d.FinM v.18.12.1959 (MBl 1959 S. 4006)
3) vgl. ELSNER-SCHÜLER, S. 79

Vielmehr ist durch die neue Fassung von Art. 1o6 Abs.6 Satz 2 GG das Recht der Gemeinden, die Hebesätze für die Gewerbesteuern festzusetzen, verfassungsrechtlich ausdrücklich garantiert.

2. Die Realsteuern im einzelnen

Festzusetzen sind die Hebesätze für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer.

Die Grundsteuer wird unterteilt in die Grundsteuer A für - land- und forstwirtschaftliche Betriebe - und die Grundsteuer B - für den gesamten übrigen Grundbesitz. Die Besteuerungsgrundlage für beide Grundsteuerarten ist der Einheitswert. Der Einheitswert ist der Ertragswert, der je nach der Nutzung verschieden berechnet wird.
Auf die einzelne Bewertung soll hier nicht weiter eingegangen werden, zumal nach dem neuen Bewertungsgesetz von 1965 eine Reihe von Änderungen eingetreten sind, die zur Zeit jedoch noch keine praktische Auswirkung haben [1]. Auf Grund der Steuermeßzahlen werden von den Finanzämtern Steuermeßbeträge festgesetzt. Erst nach Feststellung des Steuermeßbetrages wird die Gemeinde tätig und berechnet daraus den Steuerhebesatz.

Für die Gewerbesteuer gilt dieses Verfahren entsprechend. Jedoch dienen nach dem Gewerbesteuergesetz als Besteuerungsgrundlagen der Gewerbeertrag und das Gewerbekapital sowie als mögliche dritte Besteuerungsgrundlage die Lohnsumme. Die Erhebung der Lohnsummensteuer steht im Belieben der Gemeinden [2]; ebenso obliegt ihnen in vollem Umfang sowohl die Veranlagung als auch die Heranziehung [3].

---

1) Die Einheitswerte für die Grundstücke auf den 1. Januar 1964 gelten voraussichtlich frühestens vom 1. Januar 1972 an für die Besteuerung. Ein Beschluß des 6. Deutschen Bundestages über die Erhöhung der Grundsteuer ab 1. Januar 1972 ist für den Anfang seiner Legislaturperiode zu erwarten.
vgl. NWB 1969 Nr. 11 vom 17.3.1969

2) die Einführung der Lohnsummensteuer bedarf allerdings einer Sondergenehmigung der Landesregierung.

Für die Realsteuern ist festzustellen, daß die Gemeinden bei deren Festsetzung ausschließlich an die Objekte Grund und Boden sowie die ortsansässigen gewerblichen Betriebe, nicht aber an natürliche Personen anknüpfen, die häufig genug überhaupt nicht in der Gemeinde leben.

Entsprach der Realsteuercharakter auch ursprünglich dem Zweck der Grundsteuer und der Gewerbesteuer, nämlich einen Beitrag zu den Lasten aufzubringen, die durch Vorleistungen der Gemeinde auf Grund des Vorhandenseins von Grundbesitz und Gewerbebetrieben entstanden [1], so kann man die Realsteuern heute nicht mehr als eine Gegenleistung für Vorteile betrachten. Gründete sich die Erhebung von Realsteuern auf der Überlegung, daß durch die Aufschließung von Gelände, die Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen und dergleichen eine Gemeinde erst die Ansiedlung von Menschen und die Errichtung von Gewerbebetrieben ermöglicht und daß durch das Vorhandensein von Grundbesitz und Gewerbebetrieben fortwährend weitere Lasten entstehen, so gilt das zwar im Grunde noch heute, nur haben sich die Realsteuern zu einer Einnahmequelle entwickelt, die nicht mehr durch die Überlegungen getragen wird, die bei ihrer Einführung galten. Das gilt insbesondere für die Gewerbesteuer, deren Abschaffung sowohl im Hinblick auf ihre wettbewerbsverzerrende Wirkung im internationalen Warenaustausch als auch im Zusammenhang mit der Steuerharmonisierung im EWG-Bereich von vielen Seiten überzeugend gefordert wird [2].

Zur Rechtfertigung der Gewerbesteuer in der heutigen Form kann das Aequivalenzprinzip nicht mehr herangezogen werden, weil sich das tatsächliche und rechtliche Verhältnis der Gewerbetreibenden zu den Gemeinden verändert hat.

---

1) vgl. BOHMANN, S. 32
2) vgl. hierzu auch Institut FSt. Heft 8o S.49-52, Heft 9o S. 48 ff.

Die Gewerbebetriebe sind längst nicht mehr ein kostenverursachender Faktor, sondern stellen bei dem heutigen Gewerbesteueraufkommen eine Einnahmequelle zur Deckung des größten Teils der gemeindlichen Ausgaben dar [1]. Damit ist die Gewerbesteuer zu einer Abgabe mit einkommensteuerartiger Wirkung geworden, mit deren Hilfe die Gemeinden ihre Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge finanzieren, die in keinem ursächlichen Zusammenhang mit der Existenz von Gewerbebetrieben in der Gemeinde mehr stehen. Die den Gemeinden durch die Industriebetriebe möglicherweise entstehenden Kosten stehen in keinem Verhältnis zum Gewerbesteueraufkommen, so daß von einer Aequivalenz nicht mehr gesprochen werden kann [2].
Anders verhält es sich bei der Grundsteuer. Zwar ergeben sich, ähnlich wie bei der Gewerbesteuer, auch hier Steuerüberschneidungen, z.B. mit der Einkommensteuer und der Vermögensteuer. Das ist ein Grund, weshalb nach Einführung einer einheitlichen Vermögensteuer der Grundsteuer die Existenzberechtigung abgesprochen wurde [3]. Dennoch ist die Grundsteuer als Gemeindesteuer sehr geeignet und zwar nicht nur, weil sie als Realsteuer lediglich an die tatsächlichen Gegebenheiten der Liegenschaften anknüpft und nur dort ertragsabhängig ist, wo der Einheitswert ganz oder teilweise aus dem Ertrag ermittelt wird. Die Grundsteuer ist durch ihre Bezogenheit auf feste, nicht verlagerbare Objekte an das Gemeindegebiet geknüpft. Die Nutzung des Grund und Bodens setzt eine Reihe von Leistungen der Gemeinde voraus und steht über die Mieter der Wohnhäuser indirekt auch in Beziehung zu den Einrichtungen der Daseinsvorsorge, so daß das Aequivalenzprinzip bei der Grundsteuer noch gewahrt sein kann.

---

1) Institut FSt, Heft 8o S. 5o
2) Institut FSt, Heft 9o S. 49
3) so ALBERS, FinArch NF Bd. 19 S. 423

Hinzu kommt, daß die Möglichkeit besteht, einen Teil der Grundsteuerbelastung - bei bebauten Grundstücken - durch den grundsteuerpflichtigen Eigentümer auf die Mieter zu überwälzen. Dadurch wird wenigstens teilweise die Wirkung erreicht, eine möglichst breite Schicht von Gemeindeeinwohnern zu den gemeindlichen Lasten heranzuziehen, um auf diese Weise das kommunalpolitische Verantwortungsbewußtsein zu stärken, was wiederum der kommunalen Selbstverwaltung sehr von Nutzen sein kann [1].
Schließlich spricht im Gegensatz zur Gewerbesteuer die "Ausgewogenheit" und "Krisensicherheit" [2] der Grundsteuer nicht nur für ihre Beibehaltung, sondern sogar für ihren Ausbau zu einer tragfähigen Finanzquelle der Gemeinden. Dabei wird allerdings vorausgesetzt, daß die Grundsteuer nicht durch überhöhte und nicht überwälzbare Steuersätze zu einer einseitigen Belastung wird, die dann dem Aequivalenzprinzip ebenso wenig entsprechen würde wie die Gewerbesteuer heute.

III. Die Festsetzung des Höchstbetrages der Kassenkredite

Außer den Darlehen, welche die Gemeinden als Dekkungsmittel für den außerordentlichen Haushalt aufnehmen, kennt die Gemeindeordnung noch eine andere Verschuldungsart, die K a s s e n k r e d i t e .

Der Sinn und die Notwendigkeit von Kassenkrediten liegt darin, daß es selbst bei einem ausgeglichenen Haushalt nicht zu vermeiden ist, daß im Laufe des Rechnungsjahres, besonders vor den Fälligkeitsterminen der laufenden Einnahmen wie der Steuern, ein Geldbedarf eintritt, der aus den vorhandenen laufenden Mitteln, insbesondere aus der Betriebsmittel-

---

1) Institut FSt, Heft 8o, S. 56
2) Institut FSt, Heft 8o, S. 56

rücklage (§ 2 RücklVO) nicht gedeckt werden kann.

Somit dient der Kassenkredit zur Überbrückung des zeitlichen Auseinanderfallens von Einnahmen und Ausgaben des ordentlichen Haushalts und des dadurch etwa bedingten Mangels an Kassenbetriebsmitteln [1].

Kassenkredite unterscheiden sich insofern grundsätzlich von den Darlehen i.S. v. §§ 79-82 GO, als die Gemeinde sie nur zur rechtzeitigen Leistung, also zur Vorfinanzierung von Ausgaben des ordentlichen Haushalts aufnehmen darf [2]. Ein Kassenkredit ist nichts anderes als ein Vorgriff auf die ordentlichen Einnahmen [3] aus denen er auch abgedeckt werden muß. Zwar sind die Kassenkredite materiellrechtlich ebenso Darlehen im Sinne von § 607 BGB wie sonstige Kredite, die bei anderen aufgenommen werden, aber sie werden aus dem Begriff der "Darlehen" im Sinne der Gemeindeordnungen ausdrücklich ausgenommen [4].
Der Grund für die Sonderstellung der Kassenkredite [5] ist in deren andersartiger Verschuldensverwendung zu sehen.
Da aber zur Erhaltung der Liquidität in erster Linie die Betriebsmittelrücklage (§ 2 RücklVO) dienen soll, kann gemäß § 83 Abs.2 GONW ein Kassenkredit nur aufgenommen und genehmigt werden, wenn der augenblickliche Kassenbedarf aus der Betriebsmittelrücklage nicht befriedigt werden kann und auch andere Mittel nicht zur Verfügung stehen [6].

---

1) vgl. SURÉN II, S. 435
2) vgl. KOTTENBERG, Erl. I zu § 83 GONW; SUREN II, S.441
3) vgl. KIRSTEN, Gemeindefinanzen, S.136; RAUBALL, Erl.1 zu § 83 GONW; WIXWORTH, S. 96
4) vgl. SURÉN II, S. 321, 434
5) vgl. RAUBALL, Erl. 1 zu § 83 GONW; WIXFORTH, S. 95
6) § 45 KuRVO; KOTTENBERG, Erl. I zu § 83 GONW; RAUBALL, Erl. 1 zu § 83 GONW; WIXWORTH, S.96

Unterschiedlich zu den Darlehen i.S. von §§ 78-82 GONW werden die Kassenkredite nicht im Haushaltsplan veranschlagt und bedürfen auch keiner Einzelgenehmigung. Vielmehr wird im Rahmen der Haushaltssatzung die Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenkrediten erteilt, und zwar bis zu dem dort festgesetzten Höchstbetrag [1].

Lediglich dieser Höchstbetrag der Kassenkredite bedarf im Rahmen der Haushaltssatzung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung (§ 88 Abs.1 Ziff. 2 GONW). Der Höchstbetrag soll in der Regel 1/6 des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls nicht übersteigen; jedoch darf in Ausnahmefällen ein höherer Betrag genehmigt werden [1].

Eine Erhöhung des Höchstbetrages der Kassenkredite im Laufe des Rechnungsjahres ist nur in einer Nachtragshaushaltssatzung möglich.

Sofern noch nicht voll zurückgezahlte Kassenkredite auf den Höchstbetrag der neuen Haushaltssatzung anzurechnen oder solche in dem neuen Höchstbetrag enthalten sind, so müssen diese in der neuen Haushaltssatzung vermerkt werden [2].

Will eine Gemeinde für das neue Rechnungsjahr keine Kassenkredite aufnehmen, sind aber aus dem vergangenen Rechnungsjahr solche noch nicht voll zurückgezahlt, dann stellt der noch nicht zurückgezahlte Betrag den in die Haushaltssatzung aufzunehmenden Höchstbetrag dar. Wurden im letzten Fall auch die Vorjahreskredite voll zurückgezahlt, so daß überhaupt kein Kassenkredit beansprucht wird, so ist dies entsprechend in der Haushaltssatzung zu vermerken [3].

Die Kassenkredite als kurzfristige Mittel zur Erhaltung der Liquidität haben an Bedeutung verloren. Lediglich in besonderen Fällen, wie in Zeiten der Übergangswirtschaft, dürfte noch in stärkerem Umfang von ihnen Gebrauch gemacht werden.

---

1) § 83 Abs.1 Satz 2 GONW
2) vgl. SUREN II, S. 472 f.
3) vgl. § 3 der Muster gem. § 49 GemHVONW

IV. Die Festsetzung des Gesamtbetrages der Darlehen, die zur Bestreitung von Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplanes bestimmt sind

Schließlich muß die Haushaltssatzung noch die Festsetzung des Gesamtbetrages der Darlehen für den außerordentlichen Haushaltsplan enthalten.
Diese Festsetzung betrifft ausschließlich die ä u ß e r e n Darlehen und kommt auch nur dann in Betracht, wenn äußere Darlehen aufgenommen werden sollen. Da die Festsetzung des Gesamtbetrages der Darlehen als ein fester Bestandteil der Haushaltssatzung zwingend vorgeschrieben ist, bedarf es für den Fall, daß keine Darlehen benötigt werden und somit nach dem Haushaltsplan nicht aufgenommen werden sollen, eines entsprechenden Vermerks unter Punkt 4 der Haushaltssatzung [1].

Neben den materiell-rechtlichen Voraussetzungen zur Darlehensaufnahme (§ 79 GONW) ist gemäß § 78 Abs.1 GONW die Einstellung aller Darlehen in die Haushaltssatzung die unumgänglich notwendige f o r m e l l e Voraussetzung für eine Verschuldung [2].
Unter Punkt 4 der Haushaltssatzung wird die Summe der einzelnen Einnahmesätze des außerordentlichen Haushaltsplanes, soweit sie Darlehenserlöse betrifft, als zahlenmäßig genau bestimmter Gesamtbetrag festgesetzt. Im Anschluß daran ist in einer mit laufenden Nummern versehenen Liste anzugeben, für welche Zwecke die einzelnen Darlehen auf Grund der Veranschlagung im außerordentlichen Haushalts-

---

1) SURÉN-LOSCHELDER II, S. 234; dies ist für NRW im Muster für die Haushaltssatzung (Muster 1 gem. § 49 GemHVONW) nicht ausdrücklich, wohl aber im Muster für die Nachtragssatzung (Muster 9 gem. § 49 GemHVONW) vorgeschrieben. Dennoch wird ein entsprechender Vermerk sich in jedem Falle empfehlen. Vgl. SURÉN II, S. 473
2) vgl. WIXFORTH, S. 94

plan verwendet werden sollen [1]. Jedoch ist es nicht notwendig, hier auch jeden einzelnen Darlehensbetrag für das entsprechende Projekt ebenso wie im außerordentlichen Haushaltsplan aufzuführen. Es reicht aus - schon um die Liste nicht zu lang werden zu lassen - den Gesamtdarlehensbetrag nach Verwendungskategorien aufzuschlüsseln. Daher werden die veranschlagten Darlehenssummen nur für einzelne Globalmaßnahmen wie beispielsweise den "Bau von Schulen", "Erweiterung von Sportstätten" oder "U-Bahn" und "Hallenbäder" unterteilt und aufgeführt [2]. Dies kann deshalb genügen, weil die konkreten Maßnahmen im Haushaltsplan genau aufgeschlüsselt sind und in der Haushaltssatzung selbst lediglich gezeigt werden soll, daß die Voraussetzungen für eine Darlehensaufnahme bei den Objektgruppen gegeben sind.

Eine Änderung der hier im Gesamtbetrag veranschlagten Darlehen, sei es der Höhe nach oder bezüglich des Verwendungszwecks, ist nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung im Wege einer Nachtragshaushaltssatzung gem. § 9o GONW zulässig. Wegen der Eigenschaft der Haushaltssatzung als einer Jahressatzung erlischt die mit der Einstellung in den außerordentlichen Haushaltsplan und die Festsetzung des Gesamtbetrages ausgesprochene Ermächtigung zur Darlehensaufnahme mit Ablauf des betreffenden Rechnungsjahres.

Der Staat hat sich mit dem Genehmigungsvorbehalt eine Möglichkeit geschaffen, die Einhaltung der materiellen Voraussetzungen der gemeindlichen Verschuldung (gem. § 78 GONW) zu überwachen und damit

---

1) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S. 116
2) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, a.a.O.,S.116; SUREN-LOSCHELDER II, S. 234; SUREN II, S. 473

eine Überschuldung zu verhindern [1]. So bedarf der in der Haushaltssatzung festgesetzte Gesamtbetrag der äußeren Darlehen gemäß § 78 Abs.1 S.2 GONW der Globalgenehmigung der Aufsichtsbehörde.
Hierdurch soll sichergestellt werden, daß die Voraussetzungen des § 79 GONW vorliegen, insbesondere daß der Schuldendienst gesichert ist. Es muß aber auch schon jetzt beachtet werden, daß noch Raum für Darlehensaufnahmen künftiger Jahre in Bezug auf geplante unaufschiebbare Maßnahmen bleibt [2].

---

1) vgl. WIXFORTH, S. 95
2) vgl. Nr. 4 der VerwVO

Viertes Kapitel

§ 6 Das Zustandekommen der Haushaltssatzung

Das Verfahren für das Zustandekommen der Haushaltssatzung wird im einzelnen in § 86 GONW geregelt [1]. Diese Vorschrift enthält in den Absätzen 1 - 5 genaue Bestimmungen zunächst über den Weg, den die gesamte Haushaltsplanung, angefangen von der Veranschlagung innerhalb der Verwaltung über die Beratung und Planfeststellung in Ausschüssen und im Rat bis zur Vorlage bei der Aufsichtsbehörde zu nehmen hat. Alsdann wird festgelegt, welche Organe der Gemeinde daran zu beteiligen sind. Ferner wird die Verpflichtung ausgesprochen, den Entwurf der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und über etwaige Einwendungen öffentlich zu beraten. Schließlich legt § 86 GONW noch die zeitliche Reihenfolge fest, in welcher der Entwurf beraten und beschlossen werden muß sowie die Frist, in welcher die beschlossene Satzung der Aufsichtsbehörde spätestens vorzulegen ist.
Nach § 86 Abs.1 GONW stellt "der Kämmerer oder der sonst für das Finanzwesen zuständige Beamte den Entwurf der Haushaltssatzung auf und legt ihn dem Gemeindedirektor zur Feststellung vor".
In dieser Bestimmung begegnet man einer gewissen Besonderheit, wie sie zumindest in dieser Ausgestaltung nur in Nordrhein-Westfalen zu finden ist.

Die besondere Stellung des Kämmerers wird in den verschiedenen Phasen des Zustandekommens der Haushaltssatzung wiederholt deutlich. Diese Stellung des Kämmerers geht zurück auf die sogenannte revidierte Deutsche Gemeindeordnung [2], in der sich

---

1) Besonderheiten, die sich bei der Aufstellung des Entwurfs in amtsangehörigen Gemeinden ergeben, werden unten, § 7 gesondert behandelt.
2) Gem. § 84 rev.DGO brachte der Kämmerer und nicht der Gemeindedirektor den Entwurf der HS ein.

Einflüsse des englischen Gemeindeverfassungssystems niederschlugen [1].

Wenn § 86 Abs.1 GONW bestimmt, daß der Kämmerer den Haushaltsentwurf vorbereitet und dem Hauptgemeindebeamten vorlegt, so ist das nur die Betonung eines selbstverständlichen Verfahrens innerhalb der Verwaltung und insoweit eigentlich entbehrlich [2].

Die Sonderstellung des "Kämmerers oder des sonst für das Finanzwesen zuständigen Beamten" wird jedoch durch § 86 Abs.2 und 4 GONW deutlich. Hiernach hat der Gemeindedirektor in den Fällen, in denen der von ihm festgestellte Entwurf der Haushaltssatzung von dem ihm vom Kämmerer vorgelegten Entwurf abweicht, dem Rat eine Stellungnahme des Kämmerers mit vorzulegen. Zudem hat der Kämmerer das Recht, in der Beratung des Entwurfs der Haushaltssatzung im Rat seine abweichende Meinung zu vertreten.

Nach der Ansicht von JANSEN [3] steht diese Regelung im Widerspruch zu einem Gemeindeverfassungssystem, in welchem, wie in Nordrhein-Westfalen, die Verwaltung im engeren Sinne monokratisch gestaltet ist, weshalb nach Meinung von JANSEN die Sonderstellung des Kämmerers, die auch noch in einer Reihe anderer Vorschriften der GONW zum Ausdruck kommt, durch das Landesparlament schnellstens beseitigt werden sollte.

Die besondere Stellung des Kämmerers erscheint aber zumindest beim Zustandekommen der Haushaltssatzung vorteilhaft. Mag auch der Kämmerer in der Position eines Kontrahenten zum Hauptgemeindebeamten erscheinen [4], so kann er als Mahner zur Sparsamkeit heilsamen Einfluß nehmen, wenn bei einer schwierigen Haushaltslage mit zu leichter Hand Ausgaben beschlossen werden sollen. Dieser Aufgabe kann er um

---

1) vgl. JANSEN in HdKWP III, S. 235
2) so auch JANSEN, a.a.O., S. 236
3) a.a.O., S. 236
4) Eine Rolle, die dem Kämmerer im angelsächsischen Recht zufällt.

so eher gerecht werden, wenn ihm als Fachmann vor dem Rat, der in der Regel auf seine Information angewiesen ist, die Möglichkeit gegeben ist, Argumente gegen den festgestellten Entwurf zu äußern. So wird in der Praxis mancher Gemeinderat in Nordrhein-Westfalen dankbar sein, daß es die Gemeindeordnung nicht nur gestattet, sondern vorschreibt, über vorhandene Meinungsverschiedenheiten unter den Fachleuten Aufschluß zu erhalten, wenn das auch nicht exakt dem monokratischen Verfassungssystem entspricht; so sollte eine durchaus zweckmäßige Regelung schon im Interesse eines funktionierenden, demokratisch geordneten Gemeinwesens beibehalten werden. Sonst würde das konsequent durchgeführte monokratische System in der Verwaltung zum Selbstzweck erhoben.

Auf Grund der zweiphasigen Methode bei der Aufstellung des Haushaltsentwurfs wird sich zunächst der Kämmerer die von den einzelnen Dienststellen ausgearbeiteten Ausgabenpläne vorlegen, den Bedarf überprüfen und nachweisen lassen. Sodann beginnt für ihn die Schwierigkeit, den vorhandenen Bedarf nach den Deckungsmöglichkeiten auszurichten, also die Einnahmen richtig einzuschätzen, um einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu können. Dazu gehört schon in diesem Zeitpunkt der Überblick, wie hoch die Steuerhebesätze und der Gesamtbetrag der äußeren Darlehen angesetzt werden müssen, bzw. inwieweit der Bedarf auf die Finanzkraft der Gemeinde ausgerichtet werden muß..
Die von den einzelnen Dienststellen aufgestellten Voranschläge werden zunächst von den einzelnen Fachausschüssen [1] beraten, sofern für den betroffenen Verwaltungszweig ein solcher Ausschuß besteht.

---

1) Dies sind eie Ausschüsse, die gem. § 41 GONW vom Rat gebildet werden.

Zweckmäßig ist es, schon hier den Kämmerer einzuschalten, damit die Fachausschüsse die Möglichkeiten und Grenzen der örtlichen Finanzkraft erfahren.

Entsprechend den Beratungsergebnissen können die einzelnen Dienststellen ihre Voranschläge nochmals überarbeiten, bevor sie diese als Einzelpläne dem Kämmerer zuleiten. Der Kämmerer stellt aus den ihm zugeleiteten Einzelplänen den Entwurf des Haushaltsplanes und der Haushaltssatzung auf.
Für das Verfahren bei der Aufstellung des Entwurfs können gemäß § 5o GemHVONW größere Gemeinden in einer Satzung weitergehende Regelungen treffen, soweit diese nicht den Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung widersprechen.
Falls eine Gemeinde von diesem Anordnungsrecht Gebrauch macht, kann sie eine Satzung im Sinne von § 4 GONW erlassen. Sie muß jedoch nicht unbedingt die Form einer Satzung wählen, sondern kann die GemHVO ergänzende Vorschriften auch mittels einer Dienstanweisung erlassen, weil das Haushaltsrecht überwiegend verwaltungsinterne Regelungen beinhaltet und keine Wirkungen nach außen entfaltet [1]. In dieser Satzung oder Dienstanweisung können auch solche Fragen geregelt werden, die in der Gemeindehaushaltsverordnung nicht behandelt sind, aber mit der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes unmittelbar zusammenhängen [2].

Die Verwaltungsverordnung zu § 50 GemHVONW weist darauf hin, daß derartige ergänzende Vorschriften im allgemeinen nur in Stadtkreisen notwendig sind. Ferner empfiehlt sie den Gemeinden, in denen ein Kämmerer vorhanden ist, dringend - eben durch eine Satzung oder Dienstanweisung - eine ähnliche Regelung zu treffen, wie sie in den §§ 2o ff. der Reichswirtschaftbestimmungen [3] für den "Sachbear-

---

1) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 1 zu § 5o GemHVO
2) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 2 zu § 5o GemHVO
3)RWB vom 11. Februar 1929 (RMBl. S. 49)

beiter des Haushalts" getroffen ist. Insbesondere für die Aufstellung des Voranschlages heißt es dort in § 21:

> "(1) Der Sachbearbeiter des Haushalts hat dafür zu sorgen, daß Voranmeldungen und Voranschläge nach Form und Inhalt richtig aufgestellt und rechtzeitig vorgelegt werden.
> (2) Er hat die veranschlagten Haushaltseinnahmen namentlich daraufhin zu prüfen, ob sie in der veranschlagten Höhe tatsächlich zu erwarten und ob die zu erwartenden Haushaltseinnahmen vollständig in den Voranschlag aufgenommen sind. Soweit die zu erwartenden Haushaltseinnahmen nicht genau errechnet werden können, hat der Sachbearbeiter des Haushalts für eine möglichst zutreffende Schätzung zu sorgen ..
> (3) Bei den Haushaltsaufgaben hat der Sachbearbeiter des Haushalts insbesondere zu prüfen, ob die Anforderungen an Planstellen aus Ausgabemitteln ihrem Grunde und ihrer Höhe nach notwendig sind".

Diese detaillierte Regelung nach § 5o GemHVONW macht zusätzlich zu den Bestimmungen der Gemeindeordnung deutlich, wie stark der Kämmerer an die Haushaltsgrundsätze wie "Vollständigkeit" und "Sparsamkeit" gebunden ist. Durch die Sollvorschriften des vorzitierten § 21 wird aber auch erkennbar, daß infolge von Schätzungen, die der Kämmerer zwangsläufig vorzunehmen hat, genaue Zahlen nicht ermittelt werden können. Das kann wiederum, wenn die Verwaltung ihre Schätzungen fahrlässig oder vorsätzlich anstellt, dazu führen, daß bereits hier die Verschuldungspolitik beeinflußt oder gar in eine bestimmte Richtung gelenkt werden kann. Wie sehr in diesem Zeitpunkt auch bereits politische Entscheidungen vorbereitet und gesteuert werden können,ist offensichtlich. So ist die aus § 86 GONW erkennbar starke Position des Kämmerers dann besonders bedeutungsvoll wie schwierig, wenn dieser persönlich einer anderen politischen Richtung angehört als der Hauptgemeindebeamte oder die Mehrheit des Rates.
Nach der Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung legt der Kämmerer diesen alsdann zusammen mit

dem Vorbericht [1] und den Anlagen zum Haushaltsplan [2] dem Gemeindedirektor zur Feststellung vor.
Mit der Feststellung des Entwurfs zur Haushaltssatzung trägt der Gemeindedirektor (Hauptverwaltungsbeamte)die Verantwortung für den Entwurf.
Wie aus § 86 GONW zu entnehmen ist, muß der festgestellte Entwurf nicht mit dem übereinstimmen, den der Kämmerer oder der für das Finanzwesen zu zuständige Beamte aufgestellt und dem Gemeindedirektor vorgelegt hat. Der Gemeindedirektor hat vielmehr das Recht, unter Einhaltung bestimmter Verpflichtungen [3] von dem vorgelegten Entwurf abzuweichen.
Wie bereits oben angedeutet, soll hierin kein "Gegeneinander" von Kämmerer und Gemeindedirektor gesehen werden, sondern ein "Unterrichtsrecht eigener Art" für den Rat, der vor seiner Entscheidung auch über abweichende Standpunkte unterrichtet sein soll [4]. RAUBALL [5] sieht diese Vorschrift im Zusammenhang mit zahlreichen Bestimmungen der Gemeindeordnung, die eine gegenseitige Unterrichtung der gemeindlichen Organe vorsehen. Der Gemeindedirektor sollte deshalb auch den Kämmerer bzw. den sonst zuständigen Beamten von seinem abweichenden Entwurf in Kenntnis setzen, damit dieser auch entsprechend Stellung nehmen kann [6].
Die Bestimmungen des § 86 Abs.2 S.2 GONW ist eine zwingende Norm, die sowohl für den Gemeindedirektor als auch für den Kämmerer oder den sonst zuständigen Beamten eine unabdingbare Verpflichtung begründet. Während der Gemeindedirektor bei Abweichungen von dem ihm vorgelegten Entwurf die Stellungnahme des für die Finanzen zuständigen Verwaltungsbeamten

---

1) vgl. § 6 GemHVONW
2) vgl. § 7 GemHVONW
3) vgl. auch oben S.
4) vgl. RAUBALL, Erl. 4 zu § 86 GONW
5) a.a.O.
6) vgl. LINGEMANN in GemHhlt 1959, S.116

dem Rat vorlegen muß, ist jener verpflichtet, seinerseits gegenüber dem Gemeindedirektor zu dessen Abweichungen vom ursprünglichen Entwurf Stellung zu nehmen. Diese beiden Verpflichtungen entsprechen sich gegenseitig. Denn nach dem Willen des Gesetzes soll gewährleistet sein, daß der Gemeindedirektor nur mit guten Gründen von dem ihm vorgelegten Entwurf abweicht. Entsprechend soll die Verpflichtung des Kämmerers zur Stellungnahme dazu dienen, dem Rat die unterschiedliche Auffassung zwischen Gemeindedirektor und Kämmerer über einzelne Positionen des Haushalts von vornherein zu offenbaren [1].

Es verstößt aber gegen geltendes Recht, wenn der Gemeindedirektor trotz seiner Abweichung vom Entwurf, entweder vom Kämmerer - oder dem sonst für das Finanzwesen zuständigen Beamten - keine Stellungnahme anfordert oder eine solche dem Rat nicht mit vorlegt.

Eine derartige Beschneidung der Rechte des Kämmerers kann auch nicht mit dem Hinweis auf § 86 Abs.4 S.3 GONW gerechtfertigt werden, wonach der Kämmerer seine abweichende Ansicht in der Beratung des Rates vorbringen kann. Denn bei Zuleitung des festgestellten Entwurfs ohne Stellungnahme an den Rat, muß zwangsläufig im Rat der Eindruck entstehen, als stimme der Kämmerer mit dem Gemeindedirektor in der Beurteilung des Entwurfs überein.

Sollte aber der Kämmerer oder der entsprechend zuständige Beamte zu einer Stellungnahme nicht bereit sein, so kann der Gemeindedirektor als Dienstvorgesetzter [2] diese von ihm verlangen [3], da er seinerseits gemäß § 86 Abs.2 GONW ausdrücklich zur Vorlage der abweichenden Stellungnahme verpflichtet ist.

---

1) vgl. auch LINGEMANN, a.a.O.
2) § 53 Abs.2, 2. Halbsatz GONW
3) vgl. auch § 116 DONW (v.8.12.1953)(GVBlNW 1953 S.115 (426) i.V. mit § 216 Ziff.15 LBG (v.15.6. 1954, GVBlNW 1954,S.237); LINGEMANN, a.a.O.

Unterläßt es der Gemeindedirektor, den Rat von der abweichenden Meinung des Kämmerers überhaupt zu unterrichten, erfährt der Rat von dieser frühestens in der Schlußberatung, also unmittelbar vor der Verabschiedung der Haushaltssatzung. Wenn in der Praxis auch der Kämmerer in den Ausschußberatungen seine Ansicht ausreichend darlegen kann, so nimmt der Rat als einzig zuständiges Beschlußorgan doch erst zu einem Zeitpunkt die abweichende Ansicht offiziell zur Kenntnis, in dem für eine eingehende Beratung - schon aus Zeitgründen - kaum noch Raum ist. Damit ist eine Verletzung des Verfahrens nach § 86 Abs.2 Satz 2 GONW als so schwerwiegend anzusehen, daß sie selbst durch eine Stellungnahme des Kämmerers nach § 86 Abs.2 Satz 3 GONW nicht geheilt werden kann.

Mit der Feststellung des Entwurfs der Haushaltssatzung durch den Hauptgemeindebeamten wird die Tätigkeit im "Innenraum der Verwaltung" abgeschlossen und der Entwurf gleichzeitig als öffentlich erörterungsfähig in die gemeindliche Öffentlichkeit entlassen [1]. Ist der Entwurf dem Rat zugeleitet, so muß er gemäß § 86 Abs.3 GONW samt Anlagen nach vorheriger öffentlicher Bekanntgabe eine Woche lang öffentlich ausgelegt werden.

Die öffentliche Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung ist neu, d.h. erst in den Gemeindeordnungen einiger Länder der Bundesrepublik vorgeschrieben [2]. § 96 DGO kannte nur eine öffentliche Auslegung nach der Beschlußfassung. Unter "öffentlicher Auslegung" ist eine Auslegung zu verstehen, die jedem Einwohner und auch den in § 18 Abs.3 GONW bezeichneten Grundeigentümern und Gewerbetreibenden, die nicht in der Gemeinde wohnen, die Einsichtnahme ermöglicht [3].

---

1) BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S. 21
2) BADWÜ: § 99 Abs.3 GO; HESS: § 113 Abs.4 GO; NW: § 86 Abs.3 GO; RHPF: § 21 Abs.3 GO
3) SUREN-LOSCHELDER II, S. 262

Die öffentliche Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung ist aus einer Reihe von Gründen sowohl zweckmäßig als auch zur Förderung einer lebendigen Demokratie von großer Bedeutung.
Es hat sich bisher gezeigt, daß nur wenige interessierte Kreise von der Möglichkeit Gebrauch machen, sich über die Haushaltswirtschaft ihrer Gemeinde zu informieren. Das erklärt sich vielleicht nicht zuletzt daraus, daß nur eine Minderheit der Gemeindeeinwohner als Gemeinde-Steuerzahler vom Finanzgebaren der Gemeinde betroffen ist.
Aber auch die schwere Lesbarkeit eines Haushaltsplanes für jeden Laien ist mit Sicherheit ein entscheidender Grund für das mangelnde Interesse der Allgemeinheit. Dennoch wird der Entwurf der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt mit der Möglichkeit für jeden Bürger, nicht nur stille Kritik zu üben, sondern Einwendungen gegen den Entwurf zu erheben. Über diese muß gemäß § 86 Abs.3 GONW dann der Rat in öffentlicher Sitzung beraten und beschließen. Jeder Gemeindebürger i.S.von § 6 Abs.2 GONW hat einen Rechtsanspruch auf die Prüfung seiner Einwendungen durch die Vertretungskörperschaft[1].

Die Offenlegung des Entwurfs ermöglicht es den Bürgern selbst oder ihren Interessenvertretungen, noch in der Entwurfsphase zur Haushaltssatzung Stellung und dadurch Einfluß auf die anschließende Beratung und Verabschiedung zu nehmen. Es sind besonders die Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern sowie die Haus- und Grundeigentümervereine, welche die Interessen ihrer Mitglieder in der Regel wahrnehmen. Durch diese Möglichkeit, bereits im Entwurfsstadium Einblick in die geplanten Einnahme- und Ausgabenansätze zu nehmen, wird nicht nur dem Verlangen nach größter Publizität der gemeindlichen

---

1) vgl. VG Münster, Urteil v. 24.1o.196o in KOTTENBERG-STEFFENS, Nr. 1 zu § 86 GONW

Finanzgebarung Rechnung getragen, es wird dadurch zugleich das nicht mehr bestehende besondere "Anhörungsrecht der Berufsvertretung" ersetzt [1)2)].
Die Offenlegung des Satzungsentwurfs ist eine formale Voraussetzung für die Rechtswirksamkeit der Haushaltssatzung. Der Entwurf ist, wie aus § 86 GONW hervorgeht, in der Fassung, in der er dem Rat zugeleitet wurde,-also ohne jegliche vorherige Beratung durch den Rat oder einen Ausschuß [3)],auszulegen.

Die Offenlegung dauert 8 Tage. Sie ist zuvor öffentlich bekanntzugeben.
Die Form der "öffentlichen Bekanntgabe" ist die gleiche, wie sie bei der "Bekanntgabe" von Ratsbeschlüssen gem. § 37 Abs.2 GONW zu beachten ist [4)]. Sie richtet sich also nach den Vorschriften, welche die Hauptsatzung für die Bekanntgabe von Ratsbeschlüssen vorsieht. In der Regel wird sie durch eine Mitteilung in der Tagespresse erfolgen. Zu unterscheiden ist diese "öffentliche Bekanntgabe"von der B e k a n n t m a c h u n g der Haushaltssatzung nach § 88 Abs.2 GONW, die zwar der Überschrift zu § 88 auch als "Bekanntgabe" bezeichnet ist, jedoch von weitaus größerer Bedeutung ist und demnach auch der strengen Formvorschrift des § 37 Abs.3 GONW unterliegt [5)].

Die "Amtliche Bekanntgabe", in der auf Ort und Zeit der Offenlegung hingewiesen wird, trägt die Unterschrift des für die Feststellung und die Offenlegung des Entwurfs Verantwortlichen, also des Gemeindedirektors [5)].
Der Offenlegung folgt die eingehende Beratung des Entwurfs der Haushaltssatzung durch den Rat. Es ist

---

1) vgl. SUREN II, S. 487
2) Damit ist auch ein altes Streitproblem über das "besondere Anhörungsrecht" geschickt gelöst. vgl. LOSCHELDER, Gemeindeordnung, S. 57
3) Soweit ein solcher nicht bereits vor der Feststellung des Entwurfs damit befaßt war.
4) vgl. VerwVO zu § 37 GONW
5) vgl. BOHNENKAMP, GemHhlt 1959, S. 32

ausschließlich der Vertretungskörperschaft vorbehalten, die Haushaltssatzung in öffentlicher Sitzung zu beraten und zu beschließen (§ 86 Abs.4 GONW). Daß es sich hierbei um eine unübertragbare Zuständigkeit des Rates handelt, ergibt sich aus § 28 Abs.1 lit.h GONW. Gemäß § 86 Abs.4 Satz 2 GONW soll die Haushaltssatzung zuvor jedoch von den zuständigen Ausschüssen eingehend beraten werden. Es bedarf keiner Betonung, daß sich die Hauptarbeit der Gemeindevertreter bei der Beratung des Entwurfs der Haushaltssatzung in den zuständigen Ausschüssen vollzieht.
In erster Linie ist für die Beratung der Haushaltssatzung der Finanzausschuß zuständig (§ 43 Abs.2 GONW), sofern nicht gemäß § 41 Abs.2 Satz 2 GONW der Hauptausschuß die Aufgaben des Finanzausschusses wahrnimmt [1].

Aus § 86 GONW ist allerdings nicht eindeutig erkennbar, zu welchem Zeitpunkt die Ausschüsse in die Beratungen über den Satzungsentwurf einzuschalten sind. Aus der strengen Reihenfolge in § 86 GONW muß einerseits gefolgert werden, daß der Entwurf zunächst dem Rat zugeleitet wird. Demgegenüber hat aber gemäß § 43 Abs.2 GONW der Finanzausschuß die Aufgabe, die Haushaltssatzung vorzubereiten. Es ist wohl davon auszugehen, daß der Finanzausschuß auch schon vor der Zuleitung des Entwurfs an den Rat mit der Haushaltssatzung befaßt war [2]. Jedoch fragt es sich, ob der Sinn von § 86 GONW damit schon ausgeschöpft ist. Vielmehr könnte hier entsprechend der Regelung in den Parlamenten des Bundes und der Länder diese Vorschrift so zu verstehen sein, daß nach der ersten Lesung im Rat die wichtigen Ausschüsse, wie Personal-,

---

1) Das kann im Einzelfall in der Hauptsatzung festgelegt werden.
2) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S.22; JANSEN in HdKWP III, S. 243

Finanz-, Bau-, Liegenschafts- und Schulausschuß mit der eingehenden Entwurfsberatung befaßt werden [1]. Betrachtet man die praktischen Gegebenheiten und Bedürfnisse in den Gemeindeparlamenten, so zeigt sich, daß die schwierige Materie des jährlichen Haushalts nicht in der kurzen Zeit, die den Ausschüssen zwischen Offenlegung und Beschlußfassung zur Verfügung steht, eingehend beraten werden kann. Zwei Gesichtspunkte erhellen das.

So kann einmal die notwendige eingehende Beratung nur durch die Fachausschüsse sinnvoll durchgeführt werden, weil hier im kleineren Kreise mit verhältnismäßig großem Sachverständnis intensiv gearbeitet werden kann. Im Plenum ist das weder möglich noch üblich.

Die jährliche Haushaltsberatung steht regelmäßig unter Zeitdruck, so daß es auch deshalb nicht vertretbar erscheint, die Ausschußberatungen erst nach der "ersten Lesung" beginnen zu lassen. Demnach ist die Vorschrift des § 86 Abs.4 Satz 2 GONW dahingehend auszulegen, daß den entsprechenden Ausschüsse - also nicht nur dem Finanzausschuß - die Möglichkeit gegeben ist, die Haushaltssatzung bereits vom Stadium der verwaltungsinternen Veranschlagung an mitzuberaten.

Demgegenüber meint BERKENHOFF [2], daß eine Einflußnahme auf den Entwurf vor der Feststellung - abgesehen allerdings von der fortschreitenden Tätigkeit des Finanzausschusses - nicht zu vertreten sei. Es würde sich dann nämlich der öffentlich ausgelegte Haushaltssatzungsentwurf als ein auf dem des Gemeindedirektors aufbauender Entwurf der Ausschüsse darstellen.

Dieses Verfahren verstoße in jedem Falle gegen § 86 Abs.1 GONW, der allein dem Gemeindedirektor und

---

1) vgl. JANSEN, a.a.O.
2) in GemHhlt 1953, S. 52

nicht einem aus dem Gemeindedirektor und den Ausschüssen gebildeten Arbeitskollegium die Feststellung des Haushaltssatzungsentwurfs zuerkenne. BERKENHOFF sieht also in der allein dem Gemeindedirektor zugewiesenen Pflicht, den Entwurf auf Grund der Verwaltungsvorschläge festzustellen, den Willen des Gesetzgebers, der Bürgerschaft die konkreten Vorstellungen der hauptamtlichen Gemeindeverwaltung über die kommunale Finanzwirtschaft des nächsten Rechnungsjahres wahrnehmbar zu machen, und zwar wohl unbeeinflußt von politischem Zweckdenken. So solle auch der festgestellte Verwaltungsentwurf ausschließlich Grundlage für die Einwendungen der Bürger und die eingehende Beratung in den Ausschüssen sein.
Sicherlich entspricht diese Interpretation sowohl § 86 GONW als auch dem Ideal eines demokratischen Zusammenwirkens von Verwaltung, Rat und Bürgern. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es weniger mangelnde Einsicht der Ratsmitglieder als die erwähnten Gründe, insbesondere der Zeitdruck, sein werden, die in der Praxis die Einschaltung der Fachausschüsse in die Etatsberatungen schon vor der Zuleitung des Entwurfs an den Rat erfordern. Soweit die Ausschüsse den aufgestellten Entwurf ohne Einflußnahme nur als Arbeitsunterlage betrachten, so wird tatsächlich nicht der Entwurf eines "Arbeitskollegiums", sondern der Verwaltungsentwurf vorgelegt. Dann aber führt die Praxis zu keiner Benachteiligung, weder für den Bürger noch für den Rat, so daß der Sinn des § 86 GONW nicht verfälscht wird.

Nach Abschluß der Ausschußberatungen wird der Entwurf mit sämtlichen Änderungsvorschlägen seitens der Ausschüsse und den Einwendungen seitens der Bürger dem Rat zur endgültigen Beratung und Beschlußfassung vorgelegt.
Beschlossen wird die Haushaltssatzung mit allen

Anlagen, insbesondere dem Stellenplan.
Vor der Beschlußfassung steht dem Kämmerer - wie oben angedeutet [1] - gem. § 86 Abs.4 Satz 2 GONW das Recht zu, seine Meinung zum Entwurf der Haushaltssatzung nochmals in der abschließenden Beratung mündlich vorzutragen. Dieses Recht muß auch dem sonst für das Finanzwesen zuständigen Beamten zustehen.
Dies wird zwar neuerdings von RAUBALL [2] wohl allein deshalb verneint, weil in § 86 Abs.4 GONW im Gegensatz zu den anderen Regelungen des § 86 GONW nur vom Kämmerer die Rede ist.
Dem muß entgegengehalten werden, daß es keinen Unterschied machen kann, ob die abweichende Meinung, die zur weitestgehenden Unterrichtung des Rates beitragen soll, von einem Beigeordneten oder von dem zuständigen Amtsleiter vorgetragen wird. Es muß vom Sinn dieser Vorschrift auch die Gemeinde erfaßt werden, die keinen Kämmerer, ja überhaupt keinen Beigeordneten hat, oder deren Kämmerer zur Zeit der Beratung abwesend ist.
Die Möglichkeit, seine abweichende Auffassung bei der Schlußberatung vor dem Rat zu vertreten, wird dem für das Finanzwesen zuständigen Beamten, der nicht Kämmerer ist, auch nicht mit dem Hinweis verwehrt werden können, daß er bei den Ausschußberatungen anwesend gewesen sei und dort seiner Ansicht habe Ausdruck verleihen können.
Nach der Beschlußfassung ist die Haushaltssatzung mit den vorgeschriebenen Anlagen gem.§ 86 Abs.5 GONW dann noch der Aufsichtsbehörde vorzulegen.
Die Vorlage hat, gleichgültig ob die Haushaltssatzung genehmigungspflichtige Teile [3] enthält oder nicht, spätestens einen Monat vor Beginn des Rech-

---

1) S.67ff(Viertes Kapitel, § 6)
2) RAUBALL, Erl. 4 zu § 86 GONW; a.A.: KOTTENBERG, Erl. IV zu § 86 GONW
3) vgl. dazu unten, 6. Kapitel, § 11, Nr. 4

nungsjahres [1] - also bis spätestens zum 30. November jeden Jahres - zu erfolgen (§ 86 Abs.5 GONW). Damit wird jedoch nicht nur ein gesetzlicher Termin überschritten, sondern auch das Inkrafttreten der Haushaltssatzung verzögert. Selbst wenn das Genehmigungsverfahren bei der Aufsichtsbehörde mit größter Eile durchgeführt wird, nimmt das anschließende Verfahren nochmals Zeit in Anspruch, so daß die Haushaltssatzung leider häufig genug erst Wochen, ja Monate nach Beginn des neuen Rechnungsjahres in Kraft tritt. Da der Gesetzgeber von sich aus solche Situationen vorausgesehen hat, zeigt die Vorschrift über die "Übergangswirtschaft" (§ 89 GONW). Jedenfalls sollte aber die Übergangswirtschaft nur als ein notwendiges Übel betrachtet werden. Jede Verzögerung beim Inkrafttreten der Jahreshaushaltssatzung führt zwangsläufig zu Unklarheiten und erschwert sowohl die Haushaltsführung als auch die spätere Prüfung.

Es darf jedoch nicht verkannt werden, daß es den Gemeinden oft auch schwer gemacht wird, ihre Haushaltssatzung termingerecht zu verabschieden oder in Kraft treten zu lassen.
So war es jahrzehntelang und noch bis heute üblich, daß die Gemeinden durch sog. Haushaltserlasse von den für die oberste Aufsicht über die Gemeindefinanzen zuständigen Ministerien allgemeine Weisungen und Richtlinien für die Aufstellung der Haushaltspläne erhielten. Wenn diese Haushaltserlasse auch vor Beginn eines Rechnungsjahres ergangen sein sollten,so gab es jedoch auch hier häufig Verzögerungen. Die rechtliche Bedeutung dieser Haushaltserlasse hängt von ihrem jeweiligen Inhalt ab. Enthalten sie die Höhe der Veranschlagung, beispielsweise der Ansätze der Finanz- und Bedarfszuweisungen oder etwaige Staatszuschüsse für bestimmte Gemeindeaufgaben

---

1) etwas anderes gilt für die amtsangehörigen Gemeinden.

und Gemeindeanstalten, so sind diese Zahlenangaben für die Gemeinde unbedingt bindend. Daraus folgt, daß sie auch dann an diese gebunden ist, wenn sie die zugrunde liegenden Berechnungen und Schätzungen für änderungsbedürftig hält.
Dagegen ist es dem pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde überlassen, die in den Haushaltserlassen enthaltenen Anregungen und Hinweise zu beachten [1]. Es ist natürlich verständlich, daß eine Gemeinde oft gern die veranschlagte Höhe - beispielsweise der Zuweisungen - abwarten will, bevor sie ihre Haushaltssatzung verabschiedet. Verzögert sich dann aber die Veröffentlichung dieser Haushaltserlasse, so kommt zugleich der ganze Zeitplan der gemeindlichen Haushaltsverabschiedung in Verzug [2]. Andererseits wird einem Kämmerer auch schon vor der Verkündung der Haushaltserlasse oder des Finanzausgleichsgesetzes deren wesentlicher Inhalt und eventuelle Auswirkungen auf die eigene Haushaltswirtschaft bekannt sein.
Schließlich kann die Einnahmeseite des ordentlichen Haushalts, soweit eine Berechnung nicht endgültig erfolgen kann, auf möglichst genaue Schätzungen gestützt werden, so daß die Finanzzuweisungen des Landes, falls das Finanzausgleichsgesetz noch nicht vorliegt, nicht im Wege der Berechnung ermittelt zu werden brauchen. Ein Zwang, die staatlichen Erlasse abzuwarten, besteht nicht, zumal die gesetzlichen Vorschriften über den jährlichen Haushaltsablauf unbedingt Vorrang haben. So kann den Gemeinden kein Vorwurf daraus erwachsen, daß sie, ohne den Gemeindehaushaltserlaß des Landes abgewartet zu haben, die Haushaltssatzung termingerecht beschließt [3].
Ein Vorwurf wäre eher dann angebracht, wenn die Gemeinden,was nicht selten ist, das Abwarten des

---

1) vgl. SURÉN II, S. 485 u. FN 19
2) vgl. LAUMEN, GemHhlt 1957, S. 153
3) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S. 23

Gemeindehaushaltserlasses als Vorwand für die eigene Unpünktlichkeit aus ganz anderen Gründen benutzen. Jedoch kann eine Verzögerung für das Inkrafttreten der Haushaltssatzung auch auf Beanstandungen der Aufsichtsbehörde beruhen. Denn erfordern diese u.a. eine erneute Beschlußfassung durch die Vertretungskörperschaft, so besteht kaum Aussicht, daß die Haushaltssatzung bis spätestens zum 31. Dezember bekanntgemacht werden kann. Es sollte den Gemeinden im eigenen Interesse angelegen sein, ihre Haushaltssatzung spätestens am 3o. November der Aufsichtsbehörde vorzulegen, denn nur dann ist einigermaßen sicher, daß zum 1. Januar auch eine gültige Haushaltssatzung vorhanden ist.

Nach erteilter Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde muß die Haushaltssatzung gemäß § 88 Abs.2 GONW öffentlich bekanntgemacht und gleichzeitig damit der Haushaltsplan gemäß § 88 Abs.3 GONW eine Woche lang öffentlich ausgelegt werden.

Die Bekanntmachung der Haushaltssatzung richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften für die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht, soweit nicht ausdrücklich anderes vorgeschrieben ist [1]. Gemäß § 4 Abs.4 GONW [2] bestimmt der Innenminister durch Rechtsverordnung, welche Verfahrens- und Formvorschriften bei der öffentlichen Bekanntmachung von Satzungen einzuhalten sind. Demgemäß ist am 12. September 1969 die Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht [3] erlassen worden.

Die Form der Bekanntmachung regelt § 4 BekanntmVO. dahin, daß öffentliche Bekanntmachungen von Satzungen im Amtsblatt der Gemeinde bzw. bei kreisangehö-

---

1) vgl. VerwVO zu § 88 GONW
2) i.d.F.v.11.8.1969 (GV.NW.S. 656)
3) BekanntmVO. (GV.NW.S. 684/SGV.NW. 2o2o)

rigen Gemeinden im Kreisblatt oder in anderen hierfür allgemein bestimmten Tageszeitungen zu erfolgen hat.

Die für die einzelne Gemeinde geltende Form der öffentlichen Bekanntmachung ist durch die Hauptsatzung genau und unter namentlicher Bezeichnung der Amtsblätter bzw. Tageszeitungen festzulegen (§ 4 Abs.2 BekanntmVO)

Da § 1 Abs.2 BekanntmVO ausdrücklich bestimmt, daß § 49 GemHVO unberührt bleibt, richtet sich die Form der öffentlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung im übrigen nach dem Muster, das auf Grund der Ermächtigung des § 49 GemHVONW vom zuständigen Minister für die Gemeinden verbindlich vorgeschrieben ist.
Hierzu gilt folgendes:
Nach dem Muster gemäß § 49 GemHVONW umfaßt die öffentliche Bekanntmachung 4 Punkte.
So wird unter Ziffer I die Bekanntmachung mit ihren 4 Teilen,
unter Ziffer II die Genehmigungsverfügung der Aufsichtsbehörde,
unter Ziffer III die abschließenden Beträge und Einzelpläne und
unter Ziffer IV der Hinweis auf Zeit und Ort der öffentlichen Auslegung des Haushaltsplanes veröffentlicht.
Dabei ist bemerkenswert, daß die Bekanntmachung der Haushaltssatzung in Punkt I am Ende die Namen und Funktionsbezeichnungen der drei Personen wiederzugeben hat, die die Niederschrift der Haushaltssatzung als eines vom Rate gefaßten Beschlusses zu unterzeichnen hatten [1]. Dies sind: der Ratsvorsitzende, ein vom Rat zu bestimmendes Ratsmitglied (i.d.R. der Fraktionsvorsitzende der stärksten Ratsfraktion oder der Oppositionsführer im Rat) und ein Schriftführer[2].

---

1) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, a.a.O., S. 28
2) vgl. § 37 Abs.1 GONW und Erste VerwVO zu § 37 Nr. 1

Diese Regelung gilt aber nur für die Haushaltssatzung und kann auf andere Satzungen der Gemeinde nicht entsprechend angewandt werden [1]. Die Unterschriften dieser drei Personen bestätigen, daß die Sitzungsvorgänge richtig niedergelegt sind. Sie sind also wesentlicher Bestandteil der Sitzungsniederschrift, nicht aber des entsprechenden Ratsbeschlusses [2]. Deshalb sind die Namen der drei Personen, die die Niederschrift unterzeichnet haben, nicht auch Bestandteil der Haushaltssatzung. Wenn aber die Bekanntmachung der Haushaltssatzung als Abschnitt I die Niederschrift über die Beschlußfassung der Haushaltssatzung bekanntgemacht wissen will, so müssen in diesem Abschnitt I zwangsläufig die Namen derjenigen Personen erscheinen, die in § 37 GONW vorgeschrieben sind [3]. Insoweit ist die Formulierung im Leitsatz des Urteils des OVG Münster [4] mißverständlich, als es dort heißt: "Nur für die Bekanntmachung von Haushaltssatzungen ist vorgeschrieben, daß sie die Unterschriften der drei Personen tragen muß, die die Niederschrift der Sitzung des Rates unterzeichnet haben", da die übrigen Abschnitte II, III und IV der Bekanntmachung der Haushaltssatzung nur vom Ratsvorsitzenden unterzeichnet werden müssen. Unter Abschnitt II ist die Genehmigungsverfügung mit zu veröffentlichen [5], allerdings begnügt sich das vorgeschriebene Muster anstelle der öffentlichen Bekanntmachung des gesamten Wortlauts der Genehmigungsverfügung mit einer abgekürzten Genehmigungsmitteilung [6].

---

1) vgl. Urteil des OVG Münster v.9.11.1965 in KOTTENBERG-STEFFENS Nr. 3 zu § 37 GONW
2) vgl. Urteil des LVG Düsseldorf v.1.7.1955 in KOTTENBERG-STEFFENS Nr. 2 zu § 37 GONW
3) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, a.a.O., S. 28
4) vom 9.11.1955, a.a.O.
5) vgl. § 49 GemHVONW und RdErl.v.26.1.1954 (SMBlNW S. 6300); soweit die Haushaltssatzung einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedurfte.
6) vgl. hierzu OVG Münster, Urteil vom 25.8.1967 - III 439/67 -; VerwRspr B 19(5) S. 601

Gemäß § 88 Abs.3 GONW ist gleichzeitig mit der Bekanntmachung der Haushaltssatzung der Haushaltsplan eine Woche lang öffentlich auszulegen. Es soll hierdurch die Bekanntmachung der Haushaltssatzung ergänzt werden, da die Haushaltssatzung, die nur die Endsummen enthält, keinen ausreichenden Einblick in die Finanzwirtschaft der Gemeinde zuläßt. Die besondere Regelung über die öffentliche Auslegung des Haushaltsplanes hat andererseits rein praktische Gründe, da es wegen des großen Umfanges des Planes zu schwierig wäre, ihn zusammen mit der Satzung zu veröffentlichen. Somit stellt sich die Auslegung nur als ein "Surrogat" für die nicht praktikable Bekanntmachung des Planes z.B. in einer Zeitung dar [1].
Die einwöchige öffentliche Auslegung ermöglicht jedermann an Ort und Stelle (im Rathaus), Einsicht zu nehmen. Deshalb muß auch in Abschnitt IV der Bekanntmachung der Haushaltssatzung ausdrücklich darauf hingewiesen werden.
Für Stellungnahmen der Bürger, über welche der Rat noch zu beschließen hätte, ist in diesem Zeitpunkt kein Raum mehr [2].Denn im Unterschied zur Offenlegung des Entwurfs der Haushaltssatzung gem. § 86 Abs.3 GONW bezweckt die Auslegung des Haushaltsplanes hier lediglich eine abschließende Unterrichtung der Öffentlichkeit.

Während die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung wesentlich für ihre Rechtswirksamkeit ist [3], wird das Unterlassen der anschließenden öffentlichen Auslegung des Haushaltsplanes die Rechtswirksamkeit der bekanntgemachten Haushaltssatzung nicht mehr berühren, da diese bereits mit ihrer Bekanntmachung ihre Rechtswirksamkeit erhalten

---

1) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, a.a.O., S. 26
2) vgl. SURÉN II, S. 558
3) vgl. SURÉN II, S. 556

hat [1]. Anderer Ansicht scheint RAUBALL [2] zu sein, nach dessen Meinung die Haushaltssatzung erst nach Ablauf der Auslegungsfrist wirksam erlassen sein soll. Dem ist entgegenzuhalten, daß nach Beendigung der Auslegungsfrist das gesamte förmliche Verfahren endgültig abgeschlossen ist.
Der Zeitpunkt der Rechtswirksamkeit der Haushaltssatzung ist geknüpft an das Ende der Bekanntmachungsfrist bzw. an den Vollzug der Bekanntmachung.

Gemäß § 5 Abs.1 BekanntmVO ist die Bekanntmachung - je nach der Bekanntmachungsart der einzelnen Gemeinde - entweder mit Ablauf des Erscheinungstages des Amtsblattes oder der Tageszeitung und bei mehreren Tageszeitungen mit dem Ablauf des Tages vollzogen, an dem die letzte Tageszeitung mit der Bekanntmachung erscheint.

Die Gemeinden müssen zwischen einer dieser Bekanntmachungsformen wählen. Dagegen stand es den Gemeinden früher frei,durch Aushang an einer oder mehreren Bekanntmachungstafeln (Gitterkästen) öffentlich bekanntzumachen. Mit Inkrafttreten der Bekanntmachungsverordnung am 1. Oktober 1969 ist diese Bekanntmachungsform für Satzungen nicht mehr zulässig [3].

Eine Veröffentlichung in einem weiteren als dem in der Hauptsatzung bestimmten Bekanntmachungsorgan (Amtsblatt oder Tageszeitungen) kann daher nur nachrichtliche Bedeutung haben; sie ist zusätzlich. Aus solchen nachrichtlichen Veröffentlichungen, die auf den wirksamen Vollzug der Bekanntmachungen ohne Erfolg bleiben, findet § 5 Abs.1 BekanntmVO folglich keine Anwendung.

Vom Zeitpunkt der Rechtswirksamkeit der Haushalts-

---

1) vgl. PrOVG v.11.11.1904, PrOVGE, Bd.78, S.219 ff.; KOTTENBERG-REHN, Erl.III zu § 88 GONW; SUREN II, S.557; SUREN-LOSCHELDER II, S.262 (Erl.4 zu § 86 DGO).
2) a.a.O., Erl.2 zu § 88 GONW
3) vgl. VerwVO zu § 4 BekanntmVO.

satzung ist wiederum das Inkrafttreten der Haushaltssatzung zu unterscheiden. Das Inkrafttreten der Haushaltssatzung bestimmt sich, unabhängig vom Zeitpunkt ihres rechtswirksamen Erlasses, nach dem Beginn des Rechnungsjahres. Ist daher beispielsweise die Haushaltssatzung schon so zeitig bekanntgemacht, daß die Auslegungsfrist noch vor dem 31. Dezember endet, so ist die Haushaltssatzung zwar noch im alten Rechnungsjahr mit ihrer Bekanntmachung wirksam erlassen, sie kann jedoch erst ab 1. Januar des nächsten Jahres Rechtswirkung erzeugen.
Der Beginn des Rechnungsjahres ist aber auch dann der Beginn für die Rechtswirksamkeit der Haushaltssatzung, wenn sie erst nach dem 1. Januar bekanntgemacht wird.
Diese immer auf den 1. Januar bezogene Rechtswirksamkeit der Haushaltssatzung ergibt sich aus ihrer Eigenschaft als Jahressatzung, die sie von allen übrigen Gemeindesatzungen unterscheidet [1]. Dies kommt auch wörtlich oder sinngemäß [2] in den meisten Gemeindeordnungen zum Ausdruck. Ebenso wie die Haushaltssatzung als Jahressatzung grundsätzlich nach ihrer Bekanntmachung zum 1. Januar in Kraft tritt, endet ihre Wirksamkeit automatisch mit dem Ende des Rechnungsjahres. War es einer Gemeinde nicht möglich, bis zum 31. Dezember eine neue Haushaltssatzung öffentlich bekanntzumachen, so beginnt das neue Rechnungsjahr ohne wirksame Haushaltssatzung und die Haushaltswirtschaft muß bis zum Erlaß einer Haushaltssatzung nach den Vorschriften über die "haushaltslose Zeit" geführt werden.

---

1) vgl. SUREN II, S. 475 f.
2) vgl. § 88 Abs.1 GONW

§ 7 Die Sonderregelung für die Aufstellung der Haushaltssatzung in amtsangehörigen Gemeinden

§ 86 GONW gibt allein der Verwaltung das Recht, den Entwurf der Haushaltssatzung aufzustellen. Das entspricht der Regelung in allen modernen Gemeindeverfassungen [1].
Eine Ausnahme sieht die Gemeindeordnung NW für die amtsangehörigen Gemeinden vor.
Gemäß § 61 Abs.1 GONW [2] werden die Haushaltssatzung und die Haushaltsrechnung in amtsangehörigen Gemeinden von dem Bürgermeister und dem Amtsdirektor gemeinsam aufgestellt. Das gilt auch dann, wenn eine amtsangehörige Gemeinde einen hauptamtlichen oder nebenamtlichen Gemeindedirektor gewählt hat [3].

Wenn dies auch ungewöhnlich erscheint, so erklärt sich diese Regelung einmal daraus, daß bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes des Landes Nordrhein-Westfalen [4] über die Nichtigkeit des § 6o Abs.1 GONW der Amtsdirektor die Aufgaben des Gemeindedirektors wahrgenommen hatte. Zum anderen ist die Führung der Kassengeschäfte Aufgabe des Amtes und macht die Mitwirkung des Amtsdirektors auch aus diesem Grunde erforderlich [5].
§ 61 GONW ist als Ausnahmevorschrift eng auszulegen [6], so daß einem ehrenamtlichen Gemeindedirektor nur die Aufgaben, die in § 61 GONW dem Bürgermeister und dem Amtsdirektor ausdrücklich zugewiesen sind, entzogen werden. Alle übrigen Aufgaben hat er nach wie vor wahrzunehmen [7].

---

1) vgl. SCHMÖLDERS in HdKWP III, S. 44
2) Diese Vorschrift wird durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW - vom 21.8.1954, OVGE Bd.9 S.74 - worin § 6o Abs.1 GONW für nichtig erklärt wurde, nicht berührt. (RdErl.d.MdJ v.27.11.1954 - III A 3444/54 - SMBlNW 2o2o)
3) vgl. RAUBALL, Erl. zu § 61 GONW
4) v.21.8.1954, a.a.O.
5) vgl. RAUBALL, a.a.O.
6) vgl. Schreiben des Innenministers an den LKTNW vom 23.12.1954 - III A 3425/II/54 - mitgeteilt bei ODENBREIT-HENSEL, S. 457
7) vgl. KOTTENBERG, Erl.II zu § 61 GONW

In Nr. 2 der Verwaltungsverordnung zu § 61 GONW wird bestimmt, daß die Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung die gemeinsame Aufgabe des Bürgermeisters und des Amtsdirektors ist. Hierbei können sie sich des Amtskämmerers oder der sonst für die Finanzen des Amtes zuständigen Beamten bedienen. Der Amtskämmerer nimmt damit nicht die Stelle des Gemeindekämmerers gemäß § 86 Abs.1 GONW ein. Das bedeutet, daß er nicht etwa die Gemeindehaushaltssatzung vorbereitet und dem Amtsdirektor und dem Gemeindebürgermeister zur Feststellung vorlegt. Die Funktion des Amtskämmerers erschöpft sich in der Unterstützung der beiden gemeinsam für die Aufstellung des Entwurfs ausschließlich zuständigen Organe. Deshalb hat er auch nicht das Recht, in der Beratung der Haushaltssatzung der Gemeinde seine abweichende Auffassung gegenüber dem vom Gemeindebürgermeister und Gemeindedirektor [1] vorgelegten Entwurf der Haushaltssatzung zu vertreten. Die vom Gemeindebürgermeister und Amtsdirektor aufgestellte Haushaltssatzung wird von diesen - nicht etwa vom Gemeindedirektor - festgestellt und dem Gemeinderat zugeleitet. Hierbei wird der Gemeindedirektor nur in den Fällen in das Verfahren eingeschaltet, in denen er entweder mit dem Bürgermeister oder dem Amtsdirektor identisch ist [2]. Mit der Vorlage des festgestellten Entwurfs der Haushaltssatzung endet das Mitwirkungsrecht des Amtsdirektors an der gemeindlichen Haushaltssatzung. Ist der Amtsdirektor jedoch gleichzeitig Gemeindedirektor, so hat er nunmehr vor dem Rat dessen Aufgaben wahrzunehmen und zwar in der Funktion, in welcher ihm zuvor jede Mitwirkung bei der Aufstellung der Haushaltssatzung verwehrt war.

---

1) Der Gemeindedirektor kann sowohl ein Dritter, d.h. ein hauptamtlicher Gemeindedirektor sein, wie auch personengleich, sowohl mit dem Bürgermeister als auch mit dem Amtsdirektor, sofern dieser als gewählter Gemeindedirektor dessen Aufgaben wahrnimmt. - vgl. RAUBALL, Erl. zu § 61 GONW

2) vgl. RAUBALL, a.a.O.

Diese Personengleichheit von Gemeindedirektor und Amtsdirektor wirkt sich insofern günstig aus, als der Gemeindedirektor den von ihm mitaufgestellten Haushalt entsprechend seinen, bei der Gestaltung des Entwurfs berücksichtigten und verwirklichten Gedanken vor dem Rat auch vertreten kann. Dagegen ist die Lage für den Gemeindedirektor im Falle der Personenverschiedenheit bedeutend schwieriger: Er muß einen vom Amtsdirektor und Gemeindebürgermeister aufgestellten Entwurf vor dem Rat vertreten, auf dessen Gestaltung er keinerlei Einfluß nehmen konnte. Es fragt sich, ob in diesem Fall nicht der Bürgermeister den Gemeindedirektor vertreten kann, da er ja bei der Aufstellung des Entwurfs mitgewirkt hat.
Wenn der Bürgermeister dazu auch die Sachkenntnis besitzen würde, so könnte dies jedoch mit dem Gemeindeverfassungsrecht unvereinbar sein.
Der Bürgermeister hat gegenüber dem Gemeindedirektor genau abgegrenzte Zuständigkeiten [1]. Wenn man bei den Funktionen von Rat und Verwaltung in den Gemeinden nicht zwischen "Legislative und Exekutive" genau trennen kann, weil eben das Übergewicht gemeindlicher Tätigkeit beim Rat liegt, so ist doch der Gemeindedirektor für den weitaus größten Teil der Verwaltung allein - wenn auch kraft übertragener Zuständigkeit - zuständig [2].
Diese Zuständigkeitsverteilung ist jedoch bei der amtsangehörigen Gemeinde, insbesondere bezüglich der Haushaltswirtschaft, verzerrt.
Wenn der Entwurf der Haushaltssatzung nicht vom Gemeindedirektor, sondern vom Bürgermeister und dem Amtsdirektor gemeinsam aufgestellt werden muß, so wird der Amtsdirektor als Fachmann in seinem Einfluß überwiegen. Dann wird man natürlich fragen,

---

1) vgl.u.a. §§ 27,33 ff.,4o,46 Abs.2,47 Abs.2 GONW
2) vgl. u.a. §§ 47,53,91 GONW

müssen, ob er auch die Interessen der Gemeinde ausreichend wahrnehmen kann oder will, da er sich möglicherweise von überregionalen Überlegungen leiten lassen wird. Wenn das auch vom Erfolg her gesehen für das "Amt" von Vorteil sein kann, so ist zweifelhaft, ob damit der gemeindlichen Selbstverwaltung und Selbstverantwortung noch in vollem Umfang entsprochen wird. Außerdem wird die Feststellung der Haushaltssatzung durch eben dieselben Personen, die den Entwurf aufgestellt haben und von denen die eine - nämlich der Bürgermeister - auch noch die Beratung in der Vertretungskörperschaft zumindest zu leiten hat, zu einer leeren Form und unter Umständen gar zu einem verfassungsrechtlich bedenklichen Akt.

Wie wenig sachgemäß sich die Regelung des § 61 Abs. 1 GONW erweisen kann, zeigt sich dann besonders deutlich, wenn ein hauptamtlicher Gemeindedirektor amtiert. Seine Befugnisse gemäß § 47 GONW, die Beschlüsse des Rates vorzubereiten, werden durch die Spezialbestimmung des § 61 Abs.1 GONW bezüglich der Haushaltssatzung aufgehoben. Er muß die vom gemeindefremden Amtsdirektor oder dem Amtskämmerer überwiegend beeinflußte Haushaltssatzung jedoch, zumindest soweit es die Verwaltungsbedürfnisse der Gemeinde angeht, vor dem Rat vertreten und die Haushaltssatzung später ausführen.

Einzig durch die Aufgabe, für die öffentliche Auslegung des Entwurfs und die Bekanntmachung zu sorgen, hat der Gemeindedirektor mit dem Zustandekommen der Haushaltssatzung unmittelbar etwas zu tun.

Andererseits hat der "Miturheber" des Entwurfs der Haushaltssatzung, der Amtsdirektor, kein eigenes Recht, an den Sitzungen des Gemeinderats teilzunehmen, sondern er bedarf hierfür des Einverständnisses des Rates [1]. Diese wenig glücklichen Regelungen

---

1) vgl. GREVENER, GemHhlt 1960, S. 14

werden sich zwar in der Praxis nur in den weniger zahlreichen amtsangehörigen Gemeinden mit wirtschaftlicher Bedeutung auswirken.
Jedoch zeigt sich besonders dort die Notwendigkeit, die Gemeindeverfassung den Erfordernissen der Praxis anzupassen.
Eine sachgerechte Regelung müßte zumindest dahin führen, daß in denjenigen amtsangehörigen Gemeinden, die einen eigenen Gemeindedirektor haben, dieser auch an der Aufstellung des Entwurfs der Haushaltssatzung mitzuwirken hat.

§ 8 Die Haushaltssatzung und die Dringlichkeitsentscheidung gemäß § 43 GONW

Die Vorschrift des § 43 Abs.1 Satz 2 GONW ermöglicht es dem Hauptausschuß, in den Angelegenheiten, die der Beschlußfassung des Rates unterliegen, zu entscheiden, falls die Angelegenheit keinen Aufschub duldet.
In Fällen"äußerster Dringlichkeit" kann gemäß § 43 Abs.1 Satz 2 GONW der Bürgermeister mit einem beliebigen Ratsmitglied - in der Praxis sollte dieses Ratsmitglied einer anderen Ratsfraktion angehören als der Bürgermeister - an die Stelle des Hauptausschusses treten [1].
Bei einem solchen Fall äußerster Dringlichkeit kann also anstelle des Rates und des Hauptausschusses die "Zweiergenossenschaft" [2] aus Bürgermeister und einem Ratsmitglied eine "Dringlichkeitsentscheidung" [3] treffen.
Diese Entscheidungen des Hauptausschusses oder der Zweiergenossenschaft (§ 4 Abs.1 Satz 3 GONW) sind gemäß § 43 Abs.1 Satz 4 GONW dem Rat in der nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen. Der Rat kann eine Dringlichkeitsentscheidung durch Beschluß wieder aufheben, soweit durch die Ausführung der Dringlichkeitsentscheidung nicht bereits Rechte anderer begründet worden sind (§ 43 Abs.1 Satz 5 GONW).

---

1) vgl. KOTTENBERG, Erl.IV zu § 43 GONW
2) vgl. BERKENHOFF, Kommunalverfassung, S. 176
3) auch Eilentscheidung genannt

Während es in dem hier zu erörternden Zusammenhang weniger auf die Frage ankommt, wie der Begriff einer Angelegenheit von äußerster Dringlichkeit abzugrenzen ist, gilt es vielmehr zu klären, ob es möglich und zulässig ist, eine Haushaltssatzung oder Nachtragshaushaltssatzung im Wege einer Dringlichkeitsentscheidung nach § 43 Abs.1 Satz 2 und 3 GONW zu beschließen.

Zum Begriff der "unaufschiebbaren Angelegenheit" [1] und der "äußersten Dringlichkeit" [2] hat zwar die Rechtsprechung, wenn auch nicht in Beziehung auf haushaltsrechtliche Entscheidungen Stellung genommen. Doch läßt sich daraus keine genaue Begriffsbestimmung ableiten. Vielmehr wird im Einzelfall zu entscheiden sein, ob eine Angelegenheit so umgehend zu entscheiden war, daß keine Möglichkeit mehr bestand, einen Ratsbeschluß abzuwarten [3].

Es lassen sich im Rahmen haushaltsrechtlicher Entscheidungen durchaus Fälle denken, bei denen ein rasches Handeln notwendig ist. Das könnte etwa der Fall sein bei kurzfristig angebotenen Grundstücken, deren Erwerb die Gemeinde schon seit längerem anstrebt. Die Finanzierung dieser Grundstückskäufe wird in der Regel im Haushaltsplan nicht eingestellt sein, so daß keine Planmittel zur Verfügung stehen. Ferner wäre denkbar, daß einer Stadtgemeinde plötzlich ein Kunstwerk für das Städtische Museum zu günstigen Bedingungen angeboten wird oder das Angebot eine einmalige Gelegenheit darstellt.

Kommt für die Finanzierung dieser Projekte nur eine

---

1) BGH Urteil v.6.1o.1965 in MDR 1966, S.25o
2) OVG Münster, Urt.v.3o.9.1959 in KOTTENBERG-STEFFENS, Nr. 1 zu § 43 GONW
3) Nach der Entscheidung des OVG Münster ist es "für den Tatbestand der äußersten Dringlichkeit in der Regel unerheblich, welche Gründe ihn bewirkt haben." Demnach ändert an der "äußersten Dringlichkeit" der Umstand nichts, daß eine frühere Entscheidung den Eintritt der Dringlichkeitsfalles hätte verhindern können.

Darlehensaufnahme in Frage, so müßte hierfür eine Nachtragshaushaltssatzung beschlossen und erlassen werden. Der Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung müßte dann aber zum Inhalt einer Dringlichkeitsmaßnahme gemacht werden können.

Grundsätzlich sind Dringlichkeitsentscheidungen sowohl des Hauptausschusses als auch des Bürgermeisters zusammen mit einem Ratsmitglied in allen Angelegenheiten des Rates möglich, sofern E i l - b e d ü r f t i g k e i t im Sinne von § 43 Abs.1 GONW vorliegt [1].

Jedoch muß das zwangsläufig für die Fälle eine Einschränkung erfahren, bei denen dieses Wirksamwerden von Ratsbeschlüssen an ein bestimmtes förmliches Verfahren geknüpft ist. Das gilt für den Erlaß von Satzungen. BERKENHOFF [2] stellt die Möglichkeit, Satzungen im Wege einer Dringlichkeitsentscheidung zu erlassen, schon aus grundsätzlichen Erwägungen zu Recht in Zweifel, da nach seiner Auffassung die Ermächtigung des § 43 Abs.1 GONW eine "Entscheidung" zu fällen, bereits sinngemäß nicht den Raum der Rechtsetzung mitumfaßt. "Entscheidungen" seien vielmehr öffentlich-rechtliche Akte im Raume von Verwaltung und Rechtsprechung, wogegen der Gesetzgeber Rechtsnormen erzeuge, die erst die Entscheidungen ermöglichten [3].

Eine solche generelle Ablehnung für den Satzungserlaß im Rahmen von § 43 Abs.1 GONW ist jedoch auf starke Kritik gestoßen.

So verweisen ODENBREIT-HENSEL [4] auf ein Schreiben des Innenministers von Nordrhein-Westfalen an den Regierungspräsidenten von Münster [5], worin jener es für möglich erklärt, in "triftig" begründeten Fällen eine Satzung durch Dringlichkeitsentscheidung

---

1) vgl. RAUBALL, Erl. 2 zu § 43 GONW
2) Kommunalverfassung, S. 176
3) vgl. BERKENHOFF, a.a.O.
4) a.a.O., S. 242
5) vom 14.August 1958 - III B 4/35 - 6608 -

nach § 43 Abs.1 Satz 3 GONW zu schaffen.
Wenn vorgenannte Autoren [1] darauf hinweisen, diese Auffassung finde eine Bestätigung in § 3o Abs.4 Ordnungsbehördengesetz (OBG) [2], so ist diese Begründung verfehlt. Die Ermächtigung des § 3o Abs.4 OBG, Verordnungen nach den für Satzungen geltenden Bestimmungen zu erlassen, stellt lediglich auf den Erlaß einer Verordnung ab. Schon wegen des Unterschiedes zwischen Verordnung und Satzung läßt sich die auf Verordnungen bezogene Vorschrift des § 3o Abs.4 OBG nicht ohne weiteres auf das gemeindliche Satzungsrecht ausdehen [3].
Während Einigkeit darüber besteht, daß eine Verordnung im Rahmen des OBG durch eine Dringlichkeitsentscheidung ergehen kann, wird vielfach diese Möglichkeit ebenso für den Erlaß von Satzungen bejaht[4].

Dieser Meinung ist zuzustimmen, soweit sie sich auf Angelegenheiten beschränkt, bei denen es dem Gemeinderat freisteht, ob er sie in Satzungsform regeln will oder nicht. Diese allgemeinen Satzungen im Sinne von §§ 4 und 28 Abs.1 lit. g GONW, deren Erlaß,Änderung oder Aufhebung zwar zu den Entscheidungen gehört, die vom Rat nicht auf Ausschüsse oder Einzelpersonen übertragbar sind,können auch im Rahmen einer Dringlichkeitsentscheidung gemäß § 43 Abs.1 GONW erlassen werden [5].

Eine andere Beurteilung müssen jedoch diejenigen Satzungen erfahren, die in einem speziell geregelten förmlichen Verfahren ergehen.

---

1) ODENBREIT-HENSEL,a.a.O.; vgl. auch RAUBALL, Erl. 2 zu § 43 GONW
2) Ordnungsbehördengesetz v. 16.Oktober 1956, (GSNW, S. 155, SVG 2o6o)
3) BERKENHOFF, a.a.O.
4) VG Düsseldorf, Urt.v.27.1o.1964, in KOTTENBERG-STEFFENS, Nr.2 zu § 43 GONW (bezügl. Satzungserlaß über "Kostenspaltung" gem. § 132 BBauG) vgl. GROCHTMANN, GemHhlt 1964, S.85; SALZWEDEL in LOSCHELDER-SALZWEDEL, S. 256
5) So auch VG Düsseldorf, a.a.O.; ODENBREIT-HENSEL, a.a.O.

Hierzu gehört insbesondere die Haushaltssatzung, die als Pflichtsatzung und darüber hinaus als Satzung eigener Art schon durch ihre besondere Stellung im Katalog des § 28 Abs.1 GONW, sich von den allgemeinen Satzungen des § 28 Abs.1 lit g GONW unterscheidet [1].
Hierfür spricht das gesamte Verfahren beim Erlaß der Haushaltssatzung sowie der Charakter der Haushaltssatzung als Grundlage für die Verwaltung aller gemeindlichen Einnahmen und Ausgaben (§ 84 Abs.1 GONW): die Arbeit der Verwaltung, nicht nur bei der Ausführung der Haushaltssatzung, sondern auch bei der Aufstellung des Entwurfs, die Vorschriften über dessen Feststellung und Beratung in den Ausschüssen, die stark herausgestellte Publizität und die Pflicht zur Vorlage bei der Aufsichtsbehörde. Alle diese zwingenden Vorschriften beim Zustandekommen wären ausgehöhlt, wenn der Hauptausschuß oder gar der Bürgermeister zusammen mit einem weiteren Ratsmitglied eine Haushaltssatzung mit Hilfe von § 43 Abs.1 GONW beschließen oder ändern könnte [2].

Das gleiche muß auch für eine Nachtragshaushaltssatzung (§ 9o GONW) gelten.
Den praktischen Bedürfnissen entsprechend könnte zwar gerade bei der Nachtragshaushaltssatzung ein Beschluß über die Finanzierung einer unvorhergesehenen Aufgabe erforderlich sein. Dennoch ist auch hier der Beschluß einer Nachtragssatzung im Wege einer Eilentscheidung gemäß § 43 Abs.1 GONW weder notwendig noch durchführbar.
Er ist nicht notwendig, weil im Zweifel der Beschluß einer Haushaltsüberschreitung ausreicht und nicht durchführbar, weil die zwingenden Vorschriften der

---

1) zustimmend KOTTENBERG, Erl. IV zu § 43 u. Erl. II zu § 4 GONW; RAUBALL, Erl. 2 zu § 43 GONW; SUREN II, S. 64o
2) vgl. auch SCHMITZ, GemHhlt 1964, S. 138 f.

§§ 86 ff. GONW entgegenstehen [1].
Die Vorschriften der §§ 86 ff. GONW sind Punkt für Punkt integrierende Bestandteile des Verfahrens und somit insgesamt notwendige Voraussetzungen für das rechtswirksame Zustandekommen der Satzung.
Wenn auch § 43 Abs.1 GONW alle Angelegenheiten erfaßt, die der Beschlußfassung des Rates unterliegen, so trifft diese Regelung für die Haushaltssatzung und die Nachtragshaushaltssatzung schon deswegen nicht zu, weil die Art ihres Zustandekommens nicht allein dem Beschlußfassungsrecht des Rates unterliegt, sondern an gesetzliche Vorschriften gebunden ist.
Es sollte gerade die Verfügung über öffentliche Mittel aus dem Bereich der Eilentscheidungen - die wohlmöglich entgegen der Meinung der Mehrheit der Vertretungskörperschaft und unter Ausschluß der Öffentlichkeit getroffen werden - herausgehalten werden [2].
Auch wenn die Pflicht besteht, die Dringlichkeitsentscheidung nachträglich dem Plenum des Rates zur Genehmigung vorzulegen, so würde der Sinn, grundsätzlich jede und besonders jede finanzwirtschaftliche Entscheidung unter die Kontrolle des Gemeindeparlaments zu stellen, nicht mehr erreicht werden können, wenn bereits Rechte Dritter entstanden sind. Das wird durch die Ausführung des Dringlichkeitsbeschlusses in der Regel der Fall sein. Dann kann aber gemäß § 43 Abs.1 Satz 5 GONW ein Dringlichkeitsbeschluß auch durch den Rat nicht mehr aufgehoben werden.

---

1) die nach der 1. VerwVO zu § 90 GONW für die Nachtragssatzung entsprechende Anwendung finden.
2) vgl. auch THEISEN, GemHhlt 1964, S. 184

Fünftes Kapitel

§ 9 Die Nachtragshaushaltssatzung

1. Die Notwendigkeit für den Erlaß

Da eine Gemeinde bei der Aufstellung und Verabschiedung der Haushaltssatzung und damit auch des Haushaltsplans auf Schätzungen angewiesen ist, läßt es sich in der Praxis nur selten vermeiden, daß die Haushaltssatzung ergänzt oder sonst berichtigt werden muß. Auch ein noch so gewissenhaft aufgestellter Haushaltsplan kann dann nicht mehr die Grundlagen für die gemeindliche Finanzwirtschaft bilden, wenn durch eine Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse oder bestimmter gesetzlicher Bestimmungen die finanzielle Entwicklung in der Gemeinde eine Wandlung erfährt. Doch nicht nur die Unsicherheit bezüglich der Höhe der Veranschlagung bedingen oft eine veränderte Haushaltslage, sondern auch die Notwendigkeit, unvorhergesehene Ausgaben leisten zu müssen. Ebenso können auch ganze Einnahmeansätze wegfallen. Solche von der Veranschlagung abweichende Entwicklungen des Haushalts im Laufe des Rechnungsjahres, stellen sich in der Regel als Mehrbedarf oder Mindereinnahme oder beides zugleich dar [1].
Andererseits besteht der Grundsatz, daß die Haushaltssatzung die Grundlage für die Verwaltung aller Einnahmen und Ausgaben ist [2] und die Verwaltung dementsprechend geführt werden muß [3].
Daraus ergibt sich notwendig, daß im Falle von Veränderungen in der finanzwirtschaftlichen Situation der Gemeinde auch eine Satzungsänderung erfolgen muß. Das hat aber in einer Form zu geschehen, daß die

---

1) vgl. BEUME, Leitfaden, S.32; GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S. 465
2) vgl. § 84 GONW; GÖNNENWEIN, a.a.O.
3) vgl. § 91 GONW

Haushaltssatzung nach Anpassung an die veränderten Gegebenheiten wieder zur umfassenden Grundlage für die Führung der Verwaltung wird. Zu diesem Zwecke schreiben alle Gemeindeordnungen im wesentlichen inhaltlich übereinstimmend vor: "Die Haushaltssatzung kann nur durch Nachtragssatzung geändert werden, die spätestens bis zum Ende des Rechnungsjahres zu beschließen ist" [1].

Damit ist zunächst einmal festgelegt, daß eine Haushaltssatzung nur in Form einer N a c h t r a g s s a t z u n g geändert, berichtigt oder ergänzt werden kann. Aus dem Wesen einer solchen Änderungss a t z u n g wie auch aus dem Fehlen besonderer Verfahrensvorschriften für den Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung ergibt sich, daß sie nur auf dem gleichen Wege und nach den gleichen formellen Vorschriften zustandekommen kann wie die Haushaltssatzung selbst [2].
Sie wird gemäß § 28 Abs.1 lit g und h ausschließlich durch die Vertretungskörperschaften beraten und beschlossen. Ebenso muß der Entwurf einer Nachtragshaushaltssatzung öffentlich ausgelegt und über eventuell erhobene Einwände entschieden werden. Nach der Beschlußfassung muß die Nachtragshaushaltssatzung der Aufsichtsbehörde vorgelegt und je nach ihrem Inhalt genehmigt werden mit anschließender öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung und öffentlicher Auslegung des Nachtragshaushaltsplans [3]. Inhalt einer Nachtragshaushaltssatzung können die gleichen Gegenstände sein wie die der Haushaltssatzung. Ist die Nachtragssatzung wirksam zustandegekommen, hat sie die gleichen Wirkungen wie die Haushaltssatzung, die sie ergänzt oder gar ersetzt [4]. Alle im Zeitpunkt der Aufstellung übersehbaren erheblichen

---

1) so § 9o Abs.1 GONW
2) vgl. 1. VerwVO zu § 9o GONW
3) vgl. diese VerwVO, die auf § 88 GONW verweist
4) vgl. KOTTENBERG, Erl.I,1 zu § 9o GONW

Änderungen der Einnahmen und Ausgaben müssen im Nachtragshaushaltsplan nachgewiesen werden. Das bedeutet, daß z.B. nicht nur diejenigen Ausgaben vorzusehen sind, deretwegen der Plan in erster Linie aufgestellt werden soll, sondern auch alle Berichtigungen sind darin aufzunehmen, die im Zeitpunkt der Aufstellung des Nachtragshaushaltsplanes abweichend vom ursprünglichen Haushaltsplan zu erfassen sind. So erhält der Nachtragshaushaltsplan - und mit ihm auch entsprechend die Nachtragshaushaltssatzung - über seine engere Zweckbestimmung hinaus den Charakter eines "Ergänzungsplans". Dieser weist zusammen mit dem ursprünglichen Haushaltsplan nunmehr aus, wie sich die Finanzplanung zum Zeitpunkt seiner Aufstellung insgesamt darstellt [1].

2. Der Zeitpunkt des Erlasses

Für den Zeitpunkt des Erlasses der Nachtragshaushaltssatzung bestimmt § 9o Abs.1 GONW ganz allgemein, daß sie spätestens bis zum Ablauf des Rechnungsjahres zu beschließen ist. Da die Nachtragshaushaltssatzung eine Jahressatzung ergänzt oder ändert, kann sie zwangsläufig nicht nach dem Abschluß des Haushaltsjahres beschlossen werden [2].

Aus der Formulierung von § 9o Abs.1 GONW und von § 2 Abs.2 EinfGRealStG ist mit der überwiegenden Meinung im Schrifttum [3] zu schließen, daß es ausreicht, wenn die Nachtragshaushaltssatzung bis zum Ende des Haushaltsjahres - also bis zum 31. Dezember - beschlossen wird [4]. Die Genehmigung etwaiger Genehmi-

---

1) vgl. LOSCHELDER-ZUHORN, S. 121
2) vgl. auch Ausführungsanweisung zu § 25 GemHVONW
3) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 4 zu § 25 GemHVONW; KOTTENBERG, Erl. I,3 zu § 9o GONW; ODENBREIT-HENSEL, S.449; SUREN II, S.573,574,FN 14, mit weiteren Hinweisen.
4) So auch Dritte VerwVO zu GONW v.8.11.1953 (MBl. S.1295), i.d.F. der ÄnderungsVerwVO v.19.12.1953 (MBl.1954, S.4) zu § 9o, in Satz 4, sowie die VerwVO zur Ausführung der GemHVO durch RdErl v. 26.1.1954 (MBl.S.2o1) in Satz 1 zu § 25 GemHVONW.

gungspflichtiger Punkte (§ 88 Abs.1 GONW) sowie die öffentliche Bekanntmachung und Auslegung (§ 88 Abs.2 und 3 GONW), können im neuen Rechnungsjahr nachfolgen [1]. Denn im Gegensatz zu §86 Abs.5 GONW, wonach die Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Rechnungsjahres vorgelegt sein muß, schreibt § 9o Abs.1 GONW für die Nachtragssatzung eine solche Frist nicht vor, sondern spricht nur von der Beschlußfassung [2].

Diese Auffassung findet auch dadurch eine Stütze, daß in anderen Bundesländern [3] ausdrücklich geregelt ist, daß die Nachtragsgausgaltssatzung spätestens bis zum Ablauf des Rechnungsjahres zu beschließen und b e k a n n t z u m a c h e n ist.
Wenn dagegen z.B. in Nordrhein-Westfalen, Hessen [4] und Baden-Württemberg [5] nur vorgeschrieben ist, daß die Nachtragshaushaltssatzung bis zum Ablauf des Rechnungsjahres beschlossen sein muß, so sieht SURÉN [6] darin zu Recht ein bewußtes Abweichen von der Regelung in der DGO und auch der rev. DGO (§ 88), wonach auch die Bekanntmachung der Nachtragshaushaltssatzung vor Ablauf des Rechnungsjahres zu erfolgen hatte. Bestärkt wird diese Auffassung noch dadurch, daß für Baden-Württemberg in § 1o3 Abs.2 GO ausdrücklich geregelt wird, daß die Nachtragshaushaltssatzung spätestens einen Monat nach Ende des Rechnungsjahres bekanntzumachen ist.
Der Meinung [7], nach welcher die Nachtragshaushaltssatzung bis zum Ende des Rechnungsjahres auch in

---

1) vgl. RAUBALL, Erl. 1 zu § 9o GONW
2) vgl. auch ODENBREIT-HENSEL, a.a.O.
3) wie in NS, § 112 Abs.1 GONS und SH, § 1o3 Abs.1 GOSW
4) § 119 Abs.1 GOHESS; vgl. MUNTZKE-SCHLEMP, Erl. I zu § 119 GOHESS
5) § 1o3 Abs.2 GOBADWÜ; vgl. KUNZE-SCHMIDT, Erl. IV zu § 1o3 GOBADWÜ
6) SUREN II, S. 574, FN 14
7) KIRSTEN, Gemeindefinanzen, S. 63; KÖRNER, Erl.1 zu § 9o GONW

Kraft getreten sein müsse, um überhaupt noch rechtswirksam zu werden, kann nicht gefolgt werden.

Der Hinweis auf die entsprechende Anwendung von §§ 86 und 88 GONW auf die Nachtragshaushaltssatzung reicht als Begründung nicht aus. Für eine entsprechende Anwendung von § 86 Abs.5 GONW, wonach die Haushaltssatzung spätestens einen Monat vor Beginn des Rechnungsjahres der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden muß, ist kein Raum [1]. Das kommt auch in der Verwaltungsverordnung zu § 25 GemHVONW zutreffend zum Ausdruck. Aus ihrer Eigenschaft als Jahressatzung ergibt sich insofern für die Haushaltssatzung nur, daß sie nach Ablauf des Rechnungsjahres nicht mehr beschlossen werden kann [2]. Dagegen muß eine Nachtragshaushaltssatzung, welche die Realsteuerhebesätze ändert, nach § 2 Abs. 2 EinfGRealStG bereits vor dem 1. Oktober erlassen sein; sie muß also spätestens am 3o. September des entsprechenden Rechnungsjahres rechtswirksam geworden sein. Auch daraus läßt sich entnehmen, daß die Regelung des § 9o GONW nicht auf einem Versehen des Gesetzgebers beruht, sondern, daß im Gegensatz zur DGO und zur rev. DGO eine Nachtragsgaushaltssatzung, die keine Hebesätze ändert, bis zum 31. Dezember, also am Ende des jeweiligen Rechnungsjahres lediglich beschlossen werden muß.

Für die Gestaltung und Bekanntmachung der Nachtragshaushaltssatzung sind ebenso wie für die Haushaltssatzung Muster vorgeschrieben [3].

---

1) vgl. SUREN II, S. 574, FN 14
2) vgl. SUREN II, S. 478
3) Muster 9 zu § 49 GemHVONW; für die Kopfspalten des Nachtragshaushaltsplans das Muster 8 zu § 49 GemHVONW

In bestimmten Fällen ist eine Gemeinde sogar zum Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung verpflichtet. Nach § 9o Abs.2 Ziff. 1-2 GONW besteht eine solche Verpflichtung dann, "wenn sich im Laufe des Rechnungsjahres zeigt, daß

a) der im Haushaltsplan vorgesehene Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben auch bei Ausnutzung jeder Sparmöglichkeit nur durch eine Änderung der Haushaltssatzung erreicht werden kann;
b) über- und außerplanmäßige Ausgaben in erheblichem Umfange geleistet werden müssen."

Nach § 9o Abs.2 Satz 2 GONW bleibt die Regelung des § 93 Abs.2 GONW unberührt. Da der außerordentliche Haushaltsplan über- oder außerplanmäßige Ausgaben nicht kennt, bedingen nichtplanmäßige Ausgaben im außerordentlichen Haushalt gemäß § 93 Abs.2 GONW immer eine Änderung der Haushaltssatzung. Diese Ausgaben können also, selbst dann wenn sie unwesentlich sind, nur nach Erlaß einer entsprechenden Nachtragshaushaltssatzung geleistet werden [1].
Der Wortlaut von § 9o Abs.2 GONW ist insoweit zu eng gefaßt, da er lediglich zwei ungenau bestimmte Fälle nennt, in denen eine Nachtragssatzung erlassen werden muß. Von diesen beiden Fällen ausgehend soll aufgezeigt werden, daß es noch weitere Fälle gibt, in denen eine Nachtragssatzung zu erlassen ist. Zuvor sei jedoch erwähnt, daß die Notwendigkeit, im Hinblick auf den Haushalts p l a n eine Nachtragssatzung zu erlassen, sich nicht im gleichen Umfang für den ordentlichen und den außerordentlichen Haushaltsplan ergibt [2]. Daher soll zunächst vom ordentlichen Haushaltsplan die Rede sein, während auf den außerordentlichen Haushaltsplan noch gesondert einzugehen ist.

---

1) KOTTENBERG, Erl.II zu § 9o GONW
2) vgl. auch LOSCHELDER-GIERE, Erl.2 zu § 25 GemHVONW

3. Die Verpflichtung zum Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung gemäß § 9o Abs.2 Ziff.1 GONW[1)]

Der Haushaltsausgleich ist eine Forderung und auch der "Mußfall", von dem die Vorschrift als dem Normalfall selbst ausgeht. Ist aber der Haushalt unzulässigerweise von vornherein nur auf dem Papier ausgeglichen, so ist der materielle Ausgleich im Laufe des Rechnungsjahres zu suchen. Solch ein "papierener" Haushaltsausgleich stellt eine Gesetzesverletzung dar und beruht häufig auf der Tatsache, daß die Schätzung der Einnahmen und Ausgaben die Berechnung auch da verdrängt hat, wo diese möglich und daher allein zulässig ist [2)].

Ergibt sich im Laufe des Rechnungsjahres, daß der erstrebte Ausgleich nicht erreicht werden kann oder daß der ursprünglich vorhandene Ausgleich dadurch nicht mehr möglich ist, weil die Einnahmen nach den vorläufigen Schätzungen im Laufe des Rechnungsjahres nicht in der Höhe fließen werden, wie bei Aufstellung der Haushaltssatzung veranschlagt, so ist zu untersuchen, ob und wo sich die Ausgaben senken oder sogar einsparen lassen [3)]. Solchen Änderungen steht die Haushaltssatzung und der Haushaltsplan insofern nicht entgegen, als die Ansätze des Haushaltsplans lediglich eine Ausgabeermächtigung beinhalten und die Gemeinde nicht zur Leistung der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben ver-

---

1)vgl. oben S. 104 zu a)
2)vgl. BOCK, G., GemHhlt 1956, S. 131
3)vgl. KOTTENBERG, Erl.II zu § 9o GONW;
SUREN II, S. 575

pflichten [1]. Eine Ausnahme machen hier nur die unabweisbaren Ausgaben, deren Abweisung also im allgemeinen Interesse oder nach der besonderen Lage der Gemeinde nicht vertretbar ist [2] oder die Pflichtausgaben auf Grund gesetzlicher oder rechtlicher Verpflichtungen [3]. Wieweit von der Möglichkeit, die veranschlagten Zuführungen zu den Rücklagen in den Rahmen einer Ausgabeneinschränkung einzubeziehen, Gebrauch gemacht werden kann, soll hier nicht vertieft werden. Hierfür ist im § 11 Abs.2 der RücklVO eine besondere Regelung getroffen.
Erst wenn sich durch Kürzungen auf der Ausgabenseite keine ausreichenden Einsparungen ergeben, um den

---

1) Die überkommene und noch herrschende Lehre, - die u.a. von ARMBRUSTER, S.22, HELMERT, S.124, HETTLAGE, DÖV 1955, S.33, ders. in KKZ, 1955, S.111; KIRSTEN, Gemeindefinanzen, S.65; LOSCHELDER-GIERE, Erl.2 zu § 25 GemHVONW; PAGENKOPF, Einführung, S.165; ders. Fehler, S.12; SUREN II, S. 575; VIALON, Haushaltsrechte, S.506 u. 556; vertreten wird - geht davon aus, daß mit der Einstellung eines Betrages der Verwaltung lediglich die Ermächtigung zur Verausgabung dieses Betrages erteilt wird, ohne daß damit auch eine Verpflichtung zur Verausgabung verbunden sei. Hiergegen ist allerdings in jüngerer Zeit Kritik laut geworden. So hat der BREMISCHE STAATSGERICHTSHOF in einer Entscheidung vom 26.5.1954 - DÖV 1955, S.21 - die Ausgabenansätze des Haushaltsplanes als "generell imperatives Mandat" gekennzeichnet und der Auffassung von der bloßen Ermächtigung widersprochen. Ähnliche Tendenzen finden sich auch bei BERKENHOFF-SINDERMANN, a.a.O., S.10; SCHEUNER, Bereich, S. 267 und VIALON, Entwicklungstendenzen, S.211, wo die Rechtsnatur der Ausgabenansätze unter dem Gesichtspunkt des Sozialstaatsgrundsatzes betrachtet wird. Einer solchen Auffassung kann jedoch nicht gefolgt werden, da der Gesetzgeber in Kenntnis der herrschenden Lehre eine gegenteilige Ansicht nicht im Gesetzeswortlaut zum Ausdruck gebracht und somit kundgetan hat, daß er der herrschenden Lehre folgen wollte; vgl. hierzu auch SPONHEUER, Haushaltsreste, S.72 f., sowie den Entwurf des Haushaltsgrundsätzegesetzes, das in § 4 ausdrücklich von "Ermächtigung" spricht (BT-Drucks. V/3040);
vgl. auch Institut FSt. Heft 92, S.5
2) vgl. § 9 Abs.1 GemhVONW
3) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl.2 zu § 25 GemHVONW; SUREN II, S.535 f., in FN 52-56 u. S. 576

Haushalt auszugleichen, wird man versuchen müssen, durch Maßnahmen auf der E i n n a h m e n s e i t e einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Hierfür kommen nur zwei Möglichkeiten in Betracht

a) die Erhöhung der Jahressteuern und

b) die Erhöhung sonstiger Einnahmen.

zu a): Ist der Ausgleich nur durch die Erhöhung der Jahressteuern herbeizuführen, so ist der Erlaß einer Nachtragssatzung unvermeidlich, da eine solche Erhöhung nur durch die Änderung der in der Haushaltssatzung festgesetzten Hebesätze möglich ist.

zu b): Zu den sonstigen Einnahmen, die erhöht werden können, zählen die etwa noch nicht ausgeschöpften Steuern [1] oder Gebühren und Beiträge. Diese könnten dann eingeführt oder erhöht werden. Ebenfalls angehoben werden könnten die Ablieferungen der Eigenbetriebe. Diese Möglichkeiten der Einnahmeerhöhung hängen jedoch von den rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten in den jeweiligen Gemeinden ab. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen einerseits und die Tarife der Eigenbetriebe andererseits dürfen nicht übermäßig angespannt werden [2]. Zur Erhöhung und Neueinführung dieser "sonstigen Steuern und Abgaben", die nicht Jahressteuern sind, bedarf es keiner Nachtragssatzung [3]. Denn diese Steuern oder Abgaben beruhen auf außerhalb der Haushaltssatzung geregelten Satzungen. Zwar geht der Ansatz im Haushaltsplan von der seinerzeit bestehenden Steuer- bzw. Abgabensatzung aus, berührt diese jedoch nicht [4].

---

1) das sind die außer den Realsteuern noch zu erhebenden örtlichen Verbrauchs-, Aufwand- und Verkehrssteuern im Rahmen von § 3 KAGNW

2) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 2 zu § 25 GemHVONW; SUREN II, S. 577

3) vgl. SUREN II, S. 577

4) vgl. SUREN, a.a.O.

Der im Schrifttum vertretenen Auffassung [1], derzufolge auch in diesen Fällen eine Nachtragssatzung erlassen werden müßte, weil die gesamten Einnahmen in dem Haushaltsplan nach den bei dessen Feststellung geltenden Merkmalen der Erhebung aufgenommen seien und der Haushaltsplan durch die Haushaltssatzung festgestellt sei, kann nicht gefolgt werden. In dem Fall, in dem die Grundlagen für die Erhebung von anderen Steuern - als den Jahressteuern - und sonstigen Ausgaben im Laufe des Haushaltsjahres beseitigt oder geändert werden, bedarf es nämlich ebensowenig einer Nachtragshaushaltssatzung als wenn ein Vertrag, auf Grund dessen ein bestimmter Ansatz im Haushaltsplan vorgesehen ist, eine Veränderung erfährt oder aufgehoben wird [2].

Über- oder außerplanmäßige E i n n a h m e n im ordentlichen Haushalt bedingen keine Nachtragshaushaltssatzung. Es ist insbesondere unzulässig, im Rahmen einer Nachtragshaushaltssatzung aus über- oder außerplanmäßigen Einnahmen zusätzlich Schulden zu tilgen oder Beträge den Rücklagen zuzuführen [3].

4. Die Verpflichtung zum Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung gemäß § 90 Abs.2 Ziff.2 GONW

Das Gesetz stellt hier nicht auf die Einnahme-, sondern auf die Ausgabenseite ab. Sind auf der Ausgabenseite die Überschreitungen erheblich, so ist eine Nachtragssatzung erforderlich; sind sie noch als unerheblich anzusehen, so entfällt die Notwendigkeit, eine Nachtragshaushaltssatzung zu erlassen und zwar ist es hierfür gleichgültig, aus welchen Einnahmen diese Überschreitungen gedeckt werden.

---

1) vgl. KIEFER-SCHMID, S.501; SCHATTENFROH, zu § 88 DGO, S. 327
2) vgl. SUREN II, S. 77
3) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 2,a,ff zu § 25 GemHVONW

Eine Nachtragshaushaltssatzung ist also immer dann erforderlich, wenn im ordentlichen Haushaltsplan über- und außerplanmäßige Ausgaben von erheblichem Umfang geleistet werden müssen. Der Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung ist allerdings unabhängig davon, ob der Haushaltsausgleich dadurch gefährdet wird oder nicht [1]. Das bedeutet, daß eine Nachtragssatzung selbst dann zu erlassen ist, wenn den über- oder außerplanmäßigen Ausgaben entsprechende Mehreinnahmen oder Ersparnisse bei anderen Ausgaben gegenüberstehen. Der Grund für diese Vorschrift dürfte im Budgetrecht der Vertretungskörperschaft zu suchen sein. So soll zwar durch den Ausschluß über- oder außerplanmäßiger Ausgaben in beliebiger Höhe die Bindung an die Festsetzung der Haushaltssatzung und zugleich möglichste Klarheit und Durchsichtigkeit der Haushaltsführung gesichert sein. Andererseits soll aber auch den wandelbaren Notwendigkeiten des gemeindlichen Haushalts im Laufe eines Rechnungsjahres in gewissem Maße Rechnung getragen werden.
Letzteres geht schon daraus hervor, daß überhaupt über- oder außerplanmäßige Ausgaben zugelassen werden [2].
Ob nun der Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung unumgänglich notwendig ist, hängt entscheidend von der Beurteilung ab, wann im Einzelfall von über- oder außerplanmäßigen Ausgaben "im erheblichen Umfange" ausgegangen werden muß. Was überplanmäßige und was außerplanmäßige Ausgaben sind, wird in § 48 Nr. 15 und 16 GemHVO definiert. Der Maßstab "erheblicher Umfang" aber ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Auslegung nur durch verständige Würdigung und die Abwägung der Ziele des

---

1) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl.2,a,bb zu § 25 GemHVONW
2) vgl. SURÉN II, S. 579

Gesetzes und der praktischen Notwendigkeiten im speziellen Gemeindebereich [1] in Form einer Ermessensentscheidung vorgenommen werden kann.
Es kann somit für die Entscheidung, wann eine Ausgabe von erheblichem Umfange vorliegt, nur auf die Ausgabenseite des entsprechenden Haushaltsplans ankommen. Man wird dabei zweckmäßig solche Ausgaben in Relation zu den entsprechenden einzelnen Ausgabeansätzen im ordentlichen Haushaltsplan setzen müssen, um einen angemessenen Vergleich zu erhalten. Zugleich muß aber auch die Gesamtsumme aller Ausgaben als Spiegel der gemeindlichen Finanzkraft herangezogen werden, um im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens beurteilen zu können, ob es sich in Anbetracht der Finanzlage, der Art der Ausgabe und seiner speziellen Höhe für die konkrete Gemeinde und ihren Bedarf um eine solche Ausgabe eben von erheblichem Umfange handelt [2]. So ist der Begriff der "über- und außerplanmäßigen Ausgaben von erheblicherm Umfang" nie absolut, sondern relativ zu sehen. Was für die finanzschwache Gemeinde A erheblich ist, kann für die finanzstarke Gemeinde B völlig unerheblich sein [3].
Die Regelung in § 9o Abs.2 Ziff. 2 GONW wird durch einige Vorschriften der GemHVO, welche bestimmte Ansätze des Haushaltsplans als nicht oder nur beschränkt überschreitbar bezeichnen, erweitert. Es sind dies die Bestimmungen über die Verfügungsmittel [4] (§ 11 Abs.2) und die Verstärkungsmittel [5] (§ 11 Abs.3, § 37).

---

1) vgl. KOTTENBERG, Erl.II zu § 9o GONW; SUREN-LOSCHELDER, Bd.II, S. 275
2) vgl. FLEISSIG, GemHhlt, 1957, S.238 f.; HÖLZER, GemHhlt, 1936, S.228; LOSCHELDER-GIERE, Erl.2 zu § 25 GemHVONW; SUREN II, S. 579
3) vgl. dazu auch VGHNW, Urt.v.3.1o.1968, DÖV 1969, S. 67 ff. (69)
4) definiert in § 48 Nr. 18 GemHVONW
5) definiert in § 48 Nr. 2o GemHVONW

Da § 37 GemHVONW jede Überschreitung dieser Ansätze verbietet, müssen sie im Bedarfsfalle durch eine Nachtragshaushaltssatzung erhöht werden [1].
Nicht überschreitbar sind ferner die Besoldungen und andere Dienstbezüge, es sei denn, daß die Notwendigkeit im Laufe des Rechnungsjahres auf Grund gesetzlicher Vorschriften oder unzutreffender Veranschlagung eintritt, oder es sich um Ausgaben für einen Stellvertreter handelt (§ 42 GemHVONW). Wird im Rahmen dieser Aufgaben eine über- oder außerplanmäßige Ausgabe selbst geringsten Umfanges erforderlich, so ist stets eine Nachtragssatzung zu erlassen.
Eine Nachtragshaushaltssatzung kann schließlich noch für die Festsetzung bestimmter Vermerke im Haushaltsplan im Laufe des Jahres notwendig werden.

Sollen beispielsweise weitere Übertragungsvermerke (§§ 14,34 GemHVONW) oder Deckungsvermerke (§ 13 GemHVONW) vorgesehen werden, so kann auch das nur im Wege der Nachtragssatzung geschehen [2].
Die Änderung von Anlagen zum Haushaltsplan wie auch des Stellenplans bedarf keines Erlasses einer Nachtragssatzung. Anders verhält es sich jedoch, wenn durch die Änderung des Stellenplans bei Schaffung neuer Stellen eine Mehrausgabe bei den persönlichen Ausgaben entsteht. Hier müßte dann eine solche Änderung zugleich mit dem Erlaß einer Nachtragssatzung erfolgen [3].
Wie eingangs gesagt, besteht im Zusammenhang mit der Nachtragshaushaltssatzung für den außerordentlichen Haushalt eine besondere Rechtslage. Dies ergibt sich aus der Natur des außerordentlichen Haushaltsplans. Da dort das Einzeldeckungsprinzip [4] herrscht, kann ein Ausgabeansatz im

---

1) vgl. KOTTENBERG, Erl.II, zu § 9o GONW; SUREN II, S. 581
2) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 2,a, zu § 25 GemHVONW; SUREN II, S. 581
3) vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 2 zu § 25 GemHVONW; RAUBALL, Erl.6 zu § 9o GONW; SUREN II, S. 581
4) § 39 Abs.2 GemHVONW

außerordentlichen Haushaltsplan nur erscheinen, wenn er durch eine entsprechende Einnahme gedeckt ist. Deshalb schließen auch die Gemeindeordnungen über- und außerplanmäßige Ausgaben grundsätzlich aus [1], weil ein ungedeckter Haushaltsfehlbedarf im außerordentlichen Haushalt bereits begrifflich ausgeschlossen ist [2]. Der Ausgleich des außerordentlichen Haushalts ist nur dann gefährdet, wenn die Vorschriften nicht sorgfältig genug beachtet werden [3], etwa wenn die vorgesehenen Deckungsmittel nicht in voller Höhe eingehen.

Wegen des im außerordentlichen Haushalt geltenden Einzeldeckungsprinzips ist es auch nicht möglich, einen etwaigen Einnahmeausfall durch Einsparungen bei anderen Vorhaben auszugleichen. Es bleibt nur die Möglichkeit, durch einen Nachtragshaushaltssatzung die erforderlichen restlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Insbesondere in Zeiten überhitzter Konjunktur können sich infolge von Preissteigerungen und Lohnerhöhungen die Ausgabeansätze als zu niedrig erweisen. Das kann trotz Beachtung des § 22 GemHVONW, der eine genaue Planung und umfassende Veranschlagung besonders bei Bauvorhaben verlangt, nicht ausgeschlossen werden. Stellt sich dann im Laufe des Rechnungsjahres heraus, daß für eine oder mehrere bestimmte außerordentliche Maßnahmen die veranschlagten Ausgaben nicht ausreichen, so ist eine Nachtragshaushaltssatzung zur Wiederherstellung des Ausgleichs unumgänglich.

Während die DGO [4] außerplanmäßige Ausgaben im außerordentlichen Haushalt grundsätzlich ausschloß,

---

1) § 93 Abs.2 GONW; vgl. auch LOSCHELDER-GIERE, Erl.2,b zu § 25 GemHVO; SUREN II, S. 582
2) § 9 Abs.2 GemHVONW; vgl. LOSCHELDER-GIERE, Erl. 4 zu § 9 GemHVONW
3) vgl.LOSCHELDER-GIERE, a.a.O.; SUREN II,a.a.O.
4) § 91 Abs.2

läßt die GONW [1] eine Ausnahme von diesem Grundsatz zu. Gemäß § 93 Abs.2, Satz 2 GONW werden auch im außerordentlichen Haushaltsplan Haushaltsüberschreitungen dann geduldet, wenn die zur Deckung der Ausgaben erforderlichen Mittel aus Rücklagen entnommen werden können [2]. Es kann sich jedoch nur um solche Rücklagemittel handeln, die speziell für das bestimmte Vorhaben angesammelt worden sind. Rücklagen, deren Zweckbindung nicht der Ausgabebestimmung entsprechen, können ebensowenig in Anspruch genommen werden wie die Betriebsmittel- oder die allgemeine Ausgleichsrücklage [3].

Ist die Möglichkeit gegeben, über- oder außerplanmäßige Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplanes aus Rücklagen abzudecken, so kann der Rat einer Haushaltsüberschreitung ohne Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung im vorhinein durch einen einfachen Beschluß zustimmen. Der Verwendung der Rücklagemittel außerhalb des Haushaltsplanes stehen in solchen Fällen deshalb keine Bedenken entgegen, weil die sachliche Verwendung dieser Mittel haushaltsrechtlich bereits bei ihrer Ansammlung festgelegt worden ist.

Nur diese eine, streng zu handhabende Ausnahme macht bei außerplanmäßigen Ausgaben im außerordentlichen Haushaltsplan eine Nachtragssatzung entbehrlich.
Eine Nachtragshaushaltssatzung ist auch dann notwendig, wenn die für ein bestimmtes Vorhaben eingestellten außerordentlichen Einnahmen nachträglich für ein anderes verwendet werden sollen [4].

1) wie auch die Gemeindeordnungen anderer Bundesländer, z.B. § 1o6 Abs.2 Satz 2 GOBADWÜ
2) vgl. SUREN II, S. 577 und 582
3) vgl. KÖRNER, Erl. 2 zu § 93 GONW
4) vgl. KOTTENBERG, Erl. III zu § 9o GONW; LOSCHELDER-GIERE, Erl.2, b, zu § 25 GemHVONW

5. Die Erhöhung der Realsteuerhebesätze

Ein besonderes Problem innerhalb der Nachtragshaushaltssatzung ergibt sich im Zusammenhang mit der Erhöhung der Hebesätze für die Jahressteuern, einer Maßnahme, die ohnehin nur ergriffen werden darf, wenn alle anderen Möglichkeiten, den Haushaltsausgleich zu erreichen, ausgeschöpft sind. Sollen die Steuersätze der Realsteuern gegenüber der ursprünglichen Festsetzung erhöht, in ihrem Verhältnis zueinander geändert oder ermäßigt werden, so kann das niemals durch eine einfache Entschließung des Hauptgemeindebeamten und auch nicht durch einen Ratsbeschluß erfolgen, da Rat und Verwaltung der Gemeinde durch die Haushaltssatzung an die einmal festgesetzten Hebesätze gebunden sind [1]. Eine Änderung ist ausschließlich durch eine Nachtragssatzung möglich [2]. Während es grundsätzlich möglich ist und in Anbetracht der vielen Vorschriften, die den Erlaß einer Nachtragssatzung im Einzelfall notwendig machen, auch möglich sein muß, im Laufe eines Rechnungsjahres mehrere Nachtragshaushaltssatzungen zu erlassen, so gilt das nicht für solche Nachtragssatzungen, die eine Änderung der Hebesätze für die Jahressteuern beinhalten. Für diesen Fall sind noch die in den Steuergesetzen getroffenen Vorschriften zu beachten.
Nach § 2 Abs.2 EinfGRealStG [3] können die Hebesätze für die Realsteuern im Laufe eines Rechnungsjahres nur einmal geändert werden [4]. Die Nachtragshaushaltssatzung über die Festsetzung der neuen Hebesätze muß nach dieser Vorschrift in Verbindung mit dem Gesetz zur Anpassung des Rechnungs-

---

1) vgl. LOSCHELDER-GIERE, a.a.O.
2) vgl. BOMHARD, S. 144
3) i.d.F. des Art. 4 des Gewerbesteueränderungsgesetzes v.27.12.1951 (BGBl.I, S.996)
4) LOSCHELDER-GIERE, Erl.2,c zu § 25 GemHVONW; MORITZ, S. 121

jahres an das Kalenderjahr [1] bis zum 3o. September [2] erlassen sein. Ferner bestimmt § 2 Abs.2 EinGRealStG, daß die Änderung der Hebesätze für die Grundsteuer und für die Gewerbesteuer auf den Beginn des Rechnungsjahres zurückwirkt. Dagegen gilt die Änderung des Hebesatzes für die Lohnsummensteuer erstmals für die Lohnsumme, die in dem Kalendermonat gezahlt wird, der nach dem Erlaß der Nachtragshaushaltssatzung beginnt.
Der Grund für diese Regelung liegt nach der amtlichen Begründung [3] in der Erkenntnis, daß es sich für eine Gemeinde als durchaus notwendig erweisen kann, im Laufe eines Rechnungsjahres ihre nicht vorhergesehenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten durch Steuererhöhungen zu überwinden und den Haushalt wieder auszugleichen. Da aber andererseits die Steuererhöhungen - mit Ausnahme der Lohnsummensteuer - auf den Beginn des Rechnungsjahres zurückwirken, handelt es sich um eine Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot, Rechtsnormen Rückwirkung zu verleihen [4]. Die Rückwirkung von Steuergesetzen hält der Bundesfinanzhof [5] für rechtmäßig und

---

1) v.4.6.196o (GVNW S 57) und i.V. mit dem GemRdErl.d.MdJ und d.FinM. v.18.12.1959 betreffend die Haushaltsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Rechnungsjahr 196o (MBl.NW. S. 4oo6)
2) vor der Angleichung des Rechnungsjahres an das Kalenderjahr; bis zum 31.Dezember; vgl. auch TROLL, S. 192
3) vgl. FUCHS, S. 71 f.
4) Die Grenzen zulässiger Rückwirkung ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip, das Rechtssicherheit und damit Vertrauensschutz und die Voraussehbarkeit staatlicher Maßnahmen fordert; vgl. WOLFF, VerwR I, § 27, I.c; und die Rechtsprechung des BVerfG, BVerfGE, Bd.13, S. 261,273,274; Bd.18, S.135,143; wie auch Bd.7, S.261 und Bd.1o, S.282;
a.A.: BFH, Urt.v.19.6.1951 in StuSVerw.1952, S.2oo
5) in seinem Urteil v.19.6.1951 - III 81/5o S -, sowie im Urteil v.19.12.1952, in BStBl. 1953, III, S. 61

führt in der Begründung dafür aus, daß weder aus den Bestimmungen der Abgabenordnung noch aus denjenigen des Steueranpassungsgesetzes ein allgemeines Verbot der Rückwirkung von Rechtsnormen gerade auf dem Gebiet von Steuergesetzen zu begründen sei. Es treffe allerdings zu, daß die Rückwirkung von Rechtsnormen gerade auf dem Gebiete des Steuerrechts erhebliche Nachteile habe, weil sie in das Disponieren und Planen des Steuerpflichtigen störend eingreife und unter Umständen die Initiative des wirtschaftenden Menschen hemme. Diese Erwägungen sollten den Gesetzgeber veranlassen, von seiner Befugnis zum Erlaß rückwirkender Normen nur unter besonderen Umständen - etwa zur Abwendung von Krisen und Notständen - Gebrauch zu machen. Um die Schwierigkeiten und Belastungen, die diese Ausnahmeregelung naturgemäß für den Steuerpflichtigen mit sich bringt, auf ein Mindestmaß zu beschränken, hat der Gesetzgeber zum Schutze des Steuerpflichtigen die rücksirkende Steuererhöhungsmöglichkeit nur einmal in einem Rechnungsjahr und das nur bis zu einer bestimmten Frist, nämlich einem Vierteljahr vor dem Ende des Haushaltsjahres zugelassen [1].

Von diesem Zeitpunkt an soll der Steuerpflichtige darauf vertrauen können, nunmehr in seinen Dispositionen nicht mehr durch höhere Steuern beeinträchtigt zu werden [2].
Wenn sich das Geschäftsjahr der Gewerbesteuerpflichtigen auch nicht immer mit dem Kalenderjahr deckt, so sind sie doch drei Monate vor Ende des Steuerjahres in der Regel noch in der Lage, eine steuerliche Nachbelastung aufzufangen.

---

1) vgl. TROLL, a.a.O.
2) vgl. FUCHS, a.a.O.; VG Hannover (Osnabrück), Urteil v.19.12.1967 - I A 56/67 - KStZ 1968, S.1o2 f, a.A. OVG Lüneburg, Urt. v.3.5.1968- III OVG A 76/68, n.v.

Es ist notwendig, daß der Steuerpflichtige von einem bestimmten Zeitpunkt ab feste Kalkulationen anstellen kann [1]. Eine Gemeindeverwaltung, die bis zum Herbst noch nicht überschaut, ob der Haushalt ausgeglichen ist oder nicht, soll diese Unfähigkeit nicht auf Kosten der Steuerpflichtigen bis zum letzten Tage des Jahres noch korrigieren dürfen.

Schließlich kann und muß sich eine Gemeinde bis zur Mitte des Jahres Klarheit über ihre Haushaltslage verschafft haben können. Wenn sie dazu nicht in der Lage ist, so ist das ein Fehler der Verwaltung, der auch ausschließlich dieser und nicht den insofern unbeteiligten Steuerpflichtigen anzulasten ist. Der Gesichtspunkt der Kalkulation ist insofern von besonderer Bedeutung, als die Realsteuern und insbesondere die Gewerbesteuer die einzigen sind, deren Höhe sich von Jahr zu Jahr ändert. Muß aber der Realsteuerschuldner damit rechnen, daß sich mit Beginn jedes Rechnungsjahres an der Steuerschuld etwas ändert [2], so ergeben sich vor allem für den Gewerbetreibenden erhebliche Schwierigkeiten bei der Kalkulation. Würde die Möglichkeit, die Hebesätze nochmals heraufzusetzen, nicht bis zum 30. September eines jeden Rechnungsjahres begrenzt [3], müßten nicht nur die Steuerpflichtigen mit Steuernachzahlungen, sondern die Verbraucher auch mit unliebsamen Preisschwankungen bzw. Nachforderungen rechnen. Eine wirtschaftliche Unstabilität darf keinesfalls der Preis für unfähige Gemeindeverwaltungen sein, insbesondere wenn man bedenkt, wie problematisch die Gewerbesteuer auf Grund ihrer wettbewerbsverzerrenden Wirkung innerhalb der gewerblichen Wirtschaft im Gemeinsamen Markt [4] ist.

---

1) vgl. SURÉN II, S. 576 f. FN 19
2) vgl. BERKENHOFF, Kommunalverfassung, S. 179
3) BERKENHOFF-SINDERMANN 1963, S. 16
4) bis auf die BRD und Luxemburg ist die Gewerbesteuer in den EWG-Ländern unbekannt.

Es stellt sich jedoch hier die Frage, ob die angestellten Überlegungen auch für die Zeit gelten konnten, als das Rechnungsjahr mit dem 1. April begann und am 31. März endete. War es unter den Gegebenheiten vielleicht die Absicht des Gesetzgebers, es zu verhindern, daß der Pflichtige nach dem Jahresbeginn am 1. Januar, ja sogar bis zum 1. April noch rückwirkend mit Steuern aus dem Vorjahr - soweit das Kalenderjahr sein Wirtschaftsjahr ist - belastet wurde ? In diesem Fall könnte man nämlich vertreten, daß es nach Angleichung des Haushaltsjahres an das Kalenderjahr nicht mehr notwendig sei, den spätesten Zeitpunkt für die nachträgliche Anhebung der Jahressteuerhebesätze auf den 3o. September, also drei Monate vor Ende des Rechnungsjahres festzusetzen. Die Begründung zu § 2 EinfGRealStG bietet für solche Überlegungen jedoch keinen Raum; vielmehr ist aus dem Hinweis, daß sowohl der Verwaltung als auch dem Realsteuerpflichtigen aus einer Anhebung der Hebesätze schlechthin Belastungen und Beeinträchtigungen erwachsen würden und diese durch die Begrenzung der Änderungsmöglichkeit auf ein Mindestmaß beschränkt werden solle [1], zu entnehmen, daß aus dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip heraus die Unsicherheit gegenüber der Rückwirkung erhöhter Steuersätze vermindert werden sollte.

Die Nachtragshaushaltssatzung, die eine Erhöhung der Steuerhebesätze zum Inhalt hat, ist bis zum 3o. September zu erlassen, d.h., daß bis zu diesem Zeitpunkt nicht nur der Beschluß des Rates gefaßt, sondern auch die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erteilt und die Bekanntmachung der die neuen Realsteuerhebesätze enthaltenden Nachtragshaushaltssatzung erfolgt sein muß [2].

---

1) vgl. auch FUCHS, a.a.O., S. 77
2) vgl. auch BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S. 32

Ergibt sich erst nach dem 1. Oktober, daß das im Haushaltsplan veranschlagte Aufkommen nicht erreicht wird, so muß die Gemeinde die Mindereinnahmen an Realsteuern in Kauf nehmen und, sofern sich nicht durch Ersparnisse oder mit Hilfe der allgemeinen Ausgleichsrücklage ein Ausgleich noch erreichen läßt, den Haushaltsfehlbetrag vortragen. Die Notwendigkeit zum Erlaß einer Nachtragshaushaltssatzung ist ebenso wie bei der Änderung der festgesetzten Hebesätze grundsätzlich auch dann gegeben, wenn der Höchstbetrag der Kassenkredite nicht ausreicht oder herabgesetzt werden soll. Ferner - wie sich schon bei der Erörterung über den außerordentlichen Haushaltsplan gezeigt hat -, bei jeder Änderung der in den außerordentlichen Haushaltsplan bereits eingestellten Darlehensbeträge.
Kommt der Rat der Verpflichtung, eine Nachtragssatzung zu beschließen, bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 9o Abs.2 GONW nicht nach, so muß die Aufsichtsbehörde unter Anwendung ihrer repressiven Maßnahmen einschreiten [1].

§ 10 Die Übergangswirtschaft [2]

Da nur eine wirksame Haushaltssatzung die Grundlage für die Gemeindeverwaltung darstellt, ergibt sich die Frage, was geschieht, wenn aus irgend einem Grunde eine Haushaltssatzung einmal nicht vorhanden ist, sei es, daß der Rat sie überhaupt oder nicht rechtzeitig beschlossen hat, oder daß sie zu Beginn des Rechnungsjahres noch nicht

---

1) vgl. KOTTENBERG, Erl. I zu § 9o GONW
2) Gleichbedeutende Bezeichnungen hierfür auch: "Zwischenwirtschaft", "haushaltslose Zeit", "vorläufige Haushaltsführung", "Interimswirtschaft", Nothaushaltsrecht", vgl. SUREN II, S. 559

rechtswirksam geworden ist.
Daß eine solche Situation überhaupt eintreten kann, ergibt sich aus dem Charakter der Haushaltssatzung als Jahressatzung, da eine Haushaltssatzung mit Ablauf des Rechnungsjahres, für das sie beschlossen und wirksam war, keinerlei Rechtsgeltung mehr besitzt. Ist für das neue Rechnungsjahr noch keine neue Haushaltssatzung wirksam, so entsteht zwangsläufig ein haushaltsrechtliches Vakuum, da die Ermächtigungen aus der Haushaltssatzung des abgelaufenen Rechnungsjahres erschöpft und noch keine neuen in Kraft sind. Schließlich kann auch zu Beginn eines neuen Rechnungsjahres eine Nachtragssatzung zur Haushaltssatzung des abgelaufenen Rechnungsjahres nicht mehr festgestellt werden und der Entwurf einer neuen Haushaltssatzung hat - sofern er besteht -, noch keinerlei Rechtswirkung[1]. Da in einer solchen Situation aber weder ohne eine Rechtsgrundlage gewirtschaftet werden kann, noch aus einem haushaltsrechtlichen Vakuum ein tatsächliches werden darf, das Verwaltung und Wirtschaft der Gemeinde zur Untätigkeit zwingt, mußte eine Regelung für diese 'haushaltslose Zeit' gefunden werden. Die Gemeindeordnungen sämtlicher Bundesländer enthalten deshalb eine dem § 89 GONW entsprechende Vorschrift. Der Regelung dieser sogenannten Übergangswirtschaft liegt einmal der Gedanke zugrunde, daß trotz fehlender Rechtsgrundlage die möglichst reibungslose Fortführung der Haushaltswirtschaft sichergestellt werden muß, hierbei jedoch mit den geringsten Mitteln auszukommen ist. Zum anderen wird davon ausgegangen, daß es sich bei dieser Übergangsperiode in aller Regel nur um eine kurze Zeitspanne handelt, so daß

---

1) So schon PrOVG, Bd.87, S.1o9; vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S.3o; SURÉN II, S.559

der Gemeinde die Einschränkung ihres Wirtschaftslebens auf die allernotwendigsten und dringlichsten finanziellen Maßnahmen zuzumuten ist, ohne daß ihr daraus Schaden erwächst.
Diese Beschränkung hat einmal praktische und rechtliche Gründe, weil die Übergangswirtschaft in gewissem Umfange einen Vorgriff auf die Ermächtigung darstellt, welche die Haushaltssatzung demnächst erst aussprechen soll [1]; darüber hinaus soll aber auch ein psychologischer Druck auf die Gemeinde dahingehend ausgeübt werden, sich mit aller Macht um das Inkrafttreten einer neuen Haushaltssatzung zu bemühen. Diese Einschränkungen gestatten den Gemeinden lediglich solche Ausgaben, die bei s p a r s a m s t e r Verwaltung notwendig sind, um die bestehenden Gemeindeeinrichtungen in Gang zu halten und die gesetzlichen Aufgaben und rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen.

Hierbei ist der Begriff der bestehenden Einrichtungen der Gemeinde weit zu fassen. Er erstreckt sich sowohl auf die bestehenden Einrichtungen im Sinne von § 18 und 19 GONW, als auch auf die wirtschaftlichen Unternehmen im Sinne von § 69 GONW. Ebenfalls gehört dazu der gesamte gemeindliche Verwaltungsapparat, für dessen geordnete Weiterführung Ausgaben, insbesondere als Personalaufwendungen geleistet werden können [2]. Gesetzliche Aufgaben der Gemeinde sind ferner alle Selbstverwaltungs- und Pflichtaufgaben sowie die Auftragsangelegenheiten; rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde sind alle ihre auf privatem oder öffentlichem Recht beruhenden Verpflichtungen, die bei

1) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S.3o; SURÉN II, S.559; SURÉN-LOSCHELDER, Bd. II, Erl. 1 zu § 87. Die buchungstechnischen Besonderheiten regelt die KRPVO; vgl. SURÉN II, S. 559 FN 2
2) vgl. KOTTENBERG, Erl.II zu § 89 GONW; SURÉN II, S. 561

Beginn des Rechnungsjahres bereits bestanden. Die Pflicht, diese Verbindlichkeiten zu erfüllen, ergibt sich aus deren Unabhängigkeit von der Bereitstellung der erforderlichen Mittel im Haushaltsplan [1].

Daraus ergibt sich aber auch, daß neue Verpflichtungen nicht eingegangen werden dürfen, es sei denn, sie wären zur Erhaltung wichtiger Gemeindeeinrichtungen dringend notwendig oder sie ergäben sich aus dem gesetzlichen Aufgabenkreis der Gemeinde. Derartige dringende Aufgaben können sich aus der besonderen Struktur einer Gemeinde - z.B. einer Großstadt - und deren speziellen Bedürfnissen ergeben [2]. Außerdem dürfen nur die Ausgaben geleistet werden, die bei sparsamster Verwaltung notwendig sind, um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen, für die durch den Haushaltsplan des Vorjahres bereits Beträge festgesetzt worden sind, und soweit diese haushaltsrechtlich noch verausgabt werden können (§ 89 Abs.5, S. 1b GONW). Über die Haushaltsreste kann also auch während der Übergangswirtschaft so verfügt werden, wie bei Bestehen einer Haushaltssatzung. Während bei normaler Haushaltsführung sparsam zu wirtschaften ist, zwingt die "sparsamste" Verwaltungsführung innerhalb der Übergangswirtschaft dazu, die Ausgaben auf ein Minimum zurückzuschrauben. Freiwillige Ausgaben dürfen überhaupt nicht durchgeführt werden. Ein Verstoß gegen diese Beschränkungen zieht das Eingreifen der Aufsichtsbehörde nach sich [3]. Bezüglich der Einnahmen bestimmt § 89 Nr. 2 Satz 1 GONW, daß die Gemeinden "die feststehenden Einnahmen und die für ein Rechnungsjahr festzusetzenden Steuern und Abgaben nach den

---

1) KOTTENBERG, a.a.O.
2) vgl. SURÉN II, S. 561 u. FN 7
3) vgl. SURÉN II, S. 559

Sätzen des Vorjahres forterheben" dürfen, "soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist".
Bezüglich der "feststehenden Einnahmen" hätte es in diesem Zusammenhang einer Regelung nicht bedurft, weil hierunter einmal solche Einnahmen zu verstehen sind, die unabhängig vom Erlaß einer Haushaltssatzung und der Veranschlagung im Haushaltsplan automatisch [1] weiterfließen. Hierzu zählen etwa: die Erträgnisse aus dem Gemeindevermögen, Entgelte aus Verträgen, Anstalten oder sonstigen kommunalen Einrichtungen; ferner Leistungen der gemeindlichen Eigenbetriebe sowie die Verwaltungs- und Benutzungsgebühren. Außerdem fallen hierunter auch solche Einnahmen aus Steuern und Abgaben, die auch ohne einen für jedes Rechnungsjahr neu zu fassenden Gemeindebeschluß weiterfließen, weil deren Rechtsgrundlage nicht auf jeweils ein Rechnungsjahr abgestellt ist, sondern sie "auf fortdauernder, nicht mit Ablauf eines Rechnungsjahres auslaufender Geltung beruhen" [2]. Es handelt sich somit um die örtlichen Verbrauch-, Aufwand- und Verkehrssteuern im Rahmen von § 3 KAGNW, die nicht Jahressteuern sind, sondern auf Grund einer eigenen Steuersatzung erhoben werden.
Anders verhält es sich zwingend bei den "für ein Rechnungsjahr festzusetzenden Steuern und Abgaben". Da die Ermächtigung zur Erhebung dieser Jahressteuern sowohl dem Grunde wie auch der Höhe nach mit Ende des Haushaltsjahres, also mit Außerkrafttreten der wirksamen Haushaltssatzung erlischt, könnten die Jahressteuern mangels neuer Ermächtigung auch dann nicht weiter erhoben werden, wenn beabsichtigt wäre, im neuen Rechnungsjahr die Hebesätze gegenüber dem Vorjahre nicht zu ändern. In

---

1) vgl. SURÉN II, S. 563
2) SCHATTENFROH in Erl.3 Abs.1 zu § 87 DGO; SURÉN II, S. 563

dieser Situation hilft § 89 Nr. 2 GONW mit der Bestimmung, daß diese Steuern in der Höhe des Vorjahres weiter erhoben werden dürfen, um die Zeit bis zum Inkrafttreten der neuen Haushaltssatzung auch bezüglich der Steuereinnahmen zu überbrücken [1].

§ 89 Nr. 3 GONW begründet damit gleichzeitig eine Leistungspflicht für den Steuerpflichtigen. Jedoch ist diese Leistungspflicht nur eine vorläufige, da sie in ihrer endgültigen Höhe erst durch die neue Hanshaltssatzung wirksam bestimmt wird. Zahlungen, die der Steuerpflichtige hinsichtlich der Jahressteuern im Sinne der Haushaltssatzung auf Grund der vorläufigen Leistungsverpflichtung erbracht hat, sind gemäß § 89 Nr. 2 Satz 2 GONW auf die nach der Haushaltssatzung für das neue Rechnungsjahr zu erhebenden Beträge anzurechnen.

Durch § 89 GONW wird auch die wichtige Frage beantwortet, ob es möglich ist, während der "haushaltslosen" Zeit

a) Kassenkredite und
b) Darlehen für den außerordentlichen Haushaltsplan

aufzunehmen.

zu a): Wenn § 89 Nr. 3 bestimmt, daß Kassenkredite nur aufgenommen werden dürfen, soweit sie im Rahmen der Genehmigungen des Vorjahres noch nicht in Anspruch genommen worden sind, so bedeutet das lediglich eine Verlängerung der bereits rechtswirksam erteilten Ermächtigung über das abgelaufene Rechnungsjahr hinaus.

Sind also die für das abgelaufene Rechnungsjahr erteilten Ermächtigungen bereits im vergangenen Haushaltsjahr erschöpft, bleibt keine Möglichkeit, Kassenkredite während der Interimswirtschaft aufzunehmen. Eine Gemeinde kann sich hier gegebenenfalls durch die Inanspruchnahme innerer Kassen-

---

1) vgl. KOTTENBERG, Erl. III zu § 89 GONW.

kredite nach § 15 Abs.1 RücklVO helfen [1]. Nimmt eine Gemeinde entgegen der Beschränkung des § 89 Nr. 3 GONW dennoch einen Kassenkredit auf, der nicht mehr durch die Ermächtigung des Vorjahres gedeckt ist, so wird dadurch jedoch die Rechtswirksamkeit der Kreditaufnahme selbst nicht berührt. Denn nicht einmal das Fehlen der Festsetzung des Höchstbetrages der Kassenkredite in der Haushaltssatzung beeinträchtigt die Rechtswirksamkeit eines gleichwohl in dem entsprechenden Haushaltsjahr aufgenommenen Kassenkredits. Das ist insofern auch denkbar, als die Aufsichtsbehörde zwar den Höchstbetrag innerhalb der Haushaltssatzung, nicht aber die Einzelaufnahme eines äußeren Kassenkredits genehmigen muß, so daß auch das Fehlen der aufsichtsbehördlichen Genehmigung insofern die Unwirksamkeit des gleichwohl geschlossenen Vertrages nicht zur Folge hat [2]. Besteht jedoch die Möglichkeit für die Aufnahme von Kassenkrediten wegen noch nicht ausgeschöpfter Ermächtigung des Vorjahres, so sind sie in den Höchstbetrag der äußeren Kassenkredite für das neue Rechnungsjahr einzubeziehen, weil sie für den Kassenbedarf des neuen Haushaltsjahres verwendet werden und somit als Vorgriff auf die neuen Kassenkreditermächtigungen betrachtet werden müssen.

zu b): Ähnlich verhält es sich mit der Möglichkeit, in der Zeit der Übergangswirtschaft Darlehen für den außerordentlichen Haushaltsplan aufzunehmen, da auch die Darlehensermächtigungen grundsätzlich mit Ablauf des Rechnungsjahres erlöschen. Deshalb ermächtigt § 89 Nr. 4 GONW die Gemeinden, in der haushaltslosen Zeit im Rahmen der Ansätze des außerordentlichen Haushaltsplanes des Vorjahres noch nicht in Anspruch genommene Darlehen

---

1) vgl. KOTTENBERG, Erl. IV zu § 89 GONW
2) vgl. SUREN II, S. 567, 474, 454

aufzunehmen. Insoweit wird durch § 89 Abs.4 GONW der Grundsatz des § 78 Abs.2 GONW durchbrochen [1]. Es kommt somit wie bei den Kassenkrediten eine Darlehensaufnahme dann nicht in Betracht, wenn die Ermächtigungen zur Darlehensaufnahme des Vorjahres bereits erschöpft sind.

Ist aber eine Darlehensaufnahme nach den Voraussetzungen von § 89 Nr. 4 GONW noch möglich, so ist es unschädlich, wenn der entsprechende Darlehensvertrag erst z.Zt. der Übergangswirtschaft, also nach Ablauf des vorigen Rechnungsjahres abgeschlossen wird. Entsprechend kann auch die notwendige Einzelgenehmigung der Aufsichtsbehörde gemäß § 8o GONW noch bis zum Inkrafttreten der neuen Haushaltssatzung erfolgen [2]. Ebenso wie bei der Aufnahme von Kassenkrediten berührt eine Darlehensaufnahme während der vorläufigen Haushaltsführung entgegen den Bestimmungen des § 89 GONW deren Rechtswirksamkeit als solche nicht, sofern die formellen Vorschriften über die Aufnahme von Einzeldarlehen beobachtet sind. Das bedeutet, daß auch im Rahmen der Zwischenwirtschaft zur Wirksamkeit der Darlehensaufnahme ein entsprechender Ratsbeschluß sowie die Einzelgenehmigung der Aufsichtsbehörde vorliegen müssen [3].

Da Darlehen nur für Zwecke verwendet werden können, die im außerordentlichen Haushaltsplan veranschlagt sind, müssen sich die in der haushaltslosen Zeit aufgenommenen Darlehen auf Ausgaben beziehen, die im abgelaufenen außerordentlichen Haushaltsplan veranschlagt waren. Daraus ergibt sich, daß - anders als bei den in dieser Zeit aufgenommenen Kassenkrediten -, die in der Übergangswirtschaft aufgenommenen Darlehen noch für das abgelaufene Rechnungsjahr verbucht werden müssen. Sie haben also

---

1) KOTTENBERG, Erl. zu § 89 GONW
2) vgl. KOTTENBERG, a.a.O.
3) vgl. SUREN II, S. 568, 569

keinen Einfluß auf die Darlehensermächtigungen der neuen Haushaltssatzung [1].

Die vorläufige Haushaltsführung ist mit ihrer Regelung sicherlich für die Gemeinden wenig angenehm. Es besteht andererseits aber kein Grund, den Gemeinden den haushaltlosen Zustand zu erleichtern, da es meistens ihr eigenes Verschulden sein dürfte, daß die neue Haushaltssatzung nicht zu Beginn des neuen Rechnungsjahres in Kraft treten kann. Andererseits wird in der Übergangswirtschaft die gemeindliche Haushaltswirtschaft in Gang gehalten und zugleich verhindert, daß neue Aufgaben und Vorhaben in Angriff genommen werden. Freiwillig übernommene Aufgaben und lediglich wünschenswerte Maßnahmen können nur begonnen oder fortgeführt werden, soweit bereits rechtliche Verpflichtungen eingegangen sind.

Damit wird in einer Zeit, wo noch keine rechtsverbindliche Basis für die gemeindliche Haushaltswirtschaft vorhanden ist, eine Gemeinde zu äußerster Sparsamkeit gezwungen [2].

Diese Verpflichtung zur Beschränkung trifft nicht nur die Gemeindeverwaltung, d.h. den Gemeindedirektor, der die Verwaltung nach den Bestimmungen der Haushaltssatzung zu führen hat (§ 91 GONW). Das gleiche gilt für den Finanzausschuß, sofern dieser gemäß § 43 GONW für die Ausführung des Haushaltsplanes erforderliche Entscheidungen trifft.

Da während der Interimsperiode überhaupt noch keine Mittel bereitgestellt sind, wird auch die Gemeindevertretung durch die Ausgabebeschränkung in der Übergangswirtschaft gebunden. Infolgedessen ist es ihr nicht möglich, irgendwelche Ausgaben oder Einnahmen in dieser Zeit und für diesen Zeitraum

---

1) SURÉN II, S. 569
2) BEUME, S. 31 f.

wirksam zu beschließen, da derartige Beschlüsse ausschließlich der Haushaltssatzung vorbehalten sind. Besondere Schwierigkeiten bringt die Übergangswirtschaft mit sich, wenn Darlehen, die im außerordentlichen Haushaltsplan der neuen Haushaltssatzung veranschlagt sind, noch nicht aufgenommen werden können. So überrascht es nicht, daß seitens der Gemeinden [1] die auch vereinzelt in der Literatur [2] unterstützte Meinung vertreten wurde, in Zeiten der Übergangswirtschaft könne den Gemeinden durch Teilhaushaltssatzungen und die Erteilung von Teilgenehmigungen, insbesondere bezüglich des Gesamtbetrages der Darlehen für den außerordentlichen Haushalt, geholfen werden.
Es ist dieser Meinung insoweit beizupflichten, als ein solches Verfahren manche Zwangslage mildern würde und es auch keinem ausdrücklichen Gesetzesverbot entgegenstünde. Dem muß jedoch entgegengehalten werden, daß eine Aufspaltung der Haushaltssatzung in zwei oder mehrere Teilhaushaltssatzungen schon deshalb unzulässig ist, weil dadurch gerade die vom Gesetz erstrebte Natur der Haushaltssatzung als eines organischen Ganzen verloren ginge [3].
Außerdem würde die Teilgenehmigung beispielsweise des Gesamtbetrages der Darlehen vor der Vorlage der gesamten Hanshaltssatzung der Aufsichtsbehörde gerade die Prüfung der Umstände unmöglich machen, die das Gesetz durch die Genehmigungspflicht erreichen will (§§ 78,79 GONW). Denn erst wenn feststeht, daß der Bedarf nicht anderweitig gedeckt werden kann und die Belastungen aus dem Schuldendienst mit der Gesamtfinanzlage der Gemeinde zu vereinbaren sind, liegen die Voraussetzungen für die aufsichtsbehörd-

---

1) vgl. Württembergische Gemeindezeitung 1953, S. 56; Die Gemeindekasse 1956 Nr. 11, RdNr. 171
2) BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S.18
3) vgl. SCHMID, GemHhlt 1956, S. 163 f.

liche Genehmigung des Darlehensgesamtbetrages nach § 78 GONW vor.
Für die entsprechende Prüfung muß daher der Aufsichtsbehörde die Haushaltssatzung mit ihrem vollständigen Inhalt vorliegen. Erst aus dem Gesamtbild kann ein Überblick gewonnen werden. Teilgenehmigungen, d.h. Genehmigungen von Teilhaushaltssatzungen, sind also selbst dann unzulässig [1], wenn sie, wie in Zeiten der Übergangswirtschaft, nützlich sein könnten.
Für die Zwischenwirtschaft bleibt noch zu klären, was unter "sparsamster Verwaltung" zu verstehen ist, besser, wer bestimmt, was im Einzelfalle darunter zu verstehen ist. Da das Gesetz hierüber keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält, muß an Hand anderer Anhaltspunkte der Begriff ausgelegt werden. Da die Verwaltung ohnehin sparsam zu wirtschaften hat, ist es sicher nicht leicht, eine Ausgabenkürzung anzuordnen, ohne Gefahr zu laufen, die ordnungsgemäße Verwaltungsführung zu gefährden. So könnten die entsprechenden Ausgabeansätze des Vorjahres entsprechend verkürzt auf die Zeitspanne der Übergangswirtschaft - etwa bis zu drei Monaten - übertragen werden und somit einen Anhaltspunkt für die in der Interimsperiode zulässigen Ausgaben bilden [2]. Falls jedoch gerade im vergangenen Haushaltsjahr großzügige Ansätze beschlossen wurden oder zu erwarten ist, daß der neue Haushalt die Ansätze kürzen wird, so ist es nicht besonders sparsam, sondern besonders aufwendig, wenn man sich in der Interimszeit an den Ansätzen des Vorjahres orientiert. Für eine Begriffsorientierung will eine Anlehnung an zwei Begriffe aus dem Zivilrecht, nämlich die der "notwendigen" und der "nützlichen Verwendungen" hilfreich erscheinen [3]. So wird man sagen können, daß es auch einer

---

1) vgl. SCHMID, GemHhlt 1956, S. 163 f.
2) vgl. LAUMEN, GemHhlt 1957, S. 155
3) vgl. §§ 994, 996 BGB

sparsamen Haushaltswirtschaft entspricht, "nützliche" Ausgaben zu tätigen, wogegen während der Übergangswirtschaft ausschließlich "notwendige" Ausgaben vom Hauptgemeindebeamten angeordnet werden dürfen. Das hätte zur Folge, daß Ersatzbeschaffungen regelmäßig nicht, und sofern sie aus technischen Gründen unaufschiebbar sind, nur ausnahmsweise und mit Zustimmung der Gemeindevertretung zulässig sind [1].

Zu größeren Schwierigkeiten kann es im Rahmen der "rechtlichen Verpflichtungen der Gemeinde" kommen, da sich hier diese Verpflichtungen einerseits und freiwillige Aufgaben der Gemeinde andererseits, wie auch der Zwang zu größter Sparsamkeit und die Durchführung unaufschiebbarer Aufgaben gegenüberstehen können. Als Beispiel wäre zu nennen der gemeindliche Straßenbau. Dieser fällt in den Rahmen der Aufgaben, zu denen die Gemeinde als gesetzlicher Unterhaltsträger - Straßenbaulastträger - gesetzlich verpflichtet ist. Andererseits gehört die Unterhaltung der Straßen zu den wenigen noch anerkanntermaßen freiwilligen Aufgaben. Allerdings gibt es auch unaufschiebbare Straßenunterhaltungsarbeiten, zumal dort, wo die Verkehrssicherungspflicht eine Gemeinde trifft. Derartige Aufgaben häufen sich besonders zum Jahresbeginn, also verstärkt in einer Zeit, in der oft nach den Bestimmungen der Interimsperiode gewirtschaftet werden muß. Hier hat dann lediglich die Gemeindevertretung zu beschließen, was "bei sparsamster Verwaltung nötig ist".
Die Ausgabengrenze liegt jedenfalls dort, wo noch unverbrauchte Mittel aus dem Vorjahr, die haushaltsrechtlich noch verausgabt werden könnten, nicht mehr vorhanden sind. Ein Vorgriff auf die Mittel, die erst durch die neue Haushaltssatzung bereitgestellt werden sollen, ist ausgeschlossen. Beschließt die Gemeindevertretung dennoch Ausgaben, weil sie diese

---

1) vgl. LAUMEN, a.a.O.

auch bei sparsamster Verwaltung für notwendig erachtet, so übernimmt sie damit die Deckungspflicht. Die Durchführung einer entsprechenden Maßnahme durch die Verwaltung ist jedenfalls rechtswidrig, wenn auch die geleisteten Ausgaben selbst in ihrer Rechtswirksamkeit unberührt bleiben [1].

Daß sich aus der schwierigen Wirtschaftsführung während der Interimsperiode eine erhebliche Haftungsgefahr ergibt, liegt auf der Hand [2], soll aber im Rahmen dieser Studie nicht vertieft werden. Es sollte nur aufgezeigt werden, in welche Schwierigkeiten eine Gemeinde in der Übergangswirtschaft geraten kann.

Ist eine Interimsperiode, wie anfangs gesagt, auch kaum vermeidbar, so sollte sie doch so kurz wie möglich gehalten werden. Die Verwaltungsführung muß darauf hinwirken und während dieser Zeit im eigenen Interesse wie auch zum Schutze der Verwaltung selbst die entsprechenden Vorschriften äußerst genau und korrekt beachten, damit die einzelnen Beteiligten nicht Gefahr laufen, von Haftungsansprüchen überrascht zu werden.

---

1) vgl. SURÉN II, S. 562
2) vgl. LAUMEN, a.a.O.

Sechstes Kapitel

§ 11 Haushaltssatzung und Staatsaufsicht

1. Übersicht

Das Institut der staatlichen Aufsicht über die Gebietskörperschaften ist ebenso alt wie umstritten. Besteht auch Einigkeit über die grundsätzliche Berechtigung einer staatlichen Kontrolle,so entzünden sich doch immer wieder Meinungsstreitigkeiten über die rechtliche Einordnung und besonders über die Grenzen der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten im Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltung.
Die Staatsaufsicht über die Gemeinden wird meist als Korrelat zur gemeindlichen Selbstverwaltung bezeichnet [1], um zu verdeutlichen, daß eine staatliche Aufsicht über die Gemeinden nicht grundsätzlich als Eingriff in verfassungsmäßig garantierte Rechte auf Selbstverwaltung anzusehen ist.
Auf Grund der Vielschichtigkeit der Staatsaufsicht ist es schwierig, sie in ihrer Gesamtheit abschließend zu definieren.
Die Formulierungen in einigen Gemeindeordnungen helfen lediglich, den doppelten Zweck der staatlichen Aufsicht über die Gemeinden zu beschreiben[2].
So soll sie einmal die Gemeinden vor anderen und eigenen Organen schützen, sie beraten und fördern[3].

Zum anderen soll die Aufsicht die Gemeinden zur Erfüllung öffentlicher Pflichten veranlassen und die gemeindliche Verwaltung mit dem Handeln der übrigen öffentlichen Verwaltung in Einklang brin-

---

1) vgl. PETERS, Grenzen, S.216; BECKER, in Bettermann-Nipperdey, Bd.IV, 2, S.706; BECKER, in HdKWP I, S.113, 165; LÜDEKE, S.11 und das dort in FN 6 angegebene Schrifttum; WOLFF, VerwR II, § 86, IX
2) vgl. § 9 GONW
3) vgl. RUWE, S. 99

gen [1]. Die Kommunalaufsicht soll auch nicht nur vor unüberlegtem und auf die Dauer nachteiligem Handeln warnen, sondern darüber hinaus auch die Selbstverwaltung und die Initiative der Gemeindeorgane anregen und stärken. Das macht die Doppelfunktion der Kommunalaufsicht deutlich, einmal als beugende (repressive) und zum anderen als vorbeugende (praeventive) Aufsicht. Die wichtigste Aufgabe für beide Arten der Aufsicht liegt aber vornehmlich in der Sicherung der Rechtmäßigkeit der Gemeindeverwaltung [2].

Ausgeführt wird die Kommunalaufsicht durch den Innenminister, der aber gemäß § 1o6 Abs.1 und 2 GONW seine Aufsichtsbefugnis übertragen kann. Das ist durch die 1. Durchführungsverordnung zu § 1o6 GONW geschehen [3]. Nach dieser wird die Kommunalaufsicht über kreisfreie Gemeinden vom Regierungspräsidenten, die obere Aufsicht vom Innenminister, die Kommunalaufsicht über kreisangehörige Gemeinden vom Oberkreisdirektor, die obere Aufsicht vom Regierungspräsidenten ausgeübt. Für alle Gemeinden ist die oberste Aufsichtsbehörde der Innenminister.

Beim ordnungsmäßigen Zustandekommen der Haushaltssatzung bedarf es der Mitwirkung der staatlichen Aufsichtsbehörde. Jedoch ist die Haushaltssatzung - wie unter der Herrschaft der DGO - grundsätzlich[4] genehmigungsfrei [5],um zu verhindern, daß in Ausübung des Genehmigungsrechts aufsichtsbehördliche Eingriffe in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden vorgenommen werden [6].

---

1) vgl. Definition der Kommunalaufsicht bei PETERS, Grenzen, S.218; vgl. auch BECKER in HdKWP I, S.165
2) vgl. BECKER,a.a.O.; PAGENKOPF, Einführung,S.224
3) VO v.1o.11.1952 (GSNW, S.179; SVG 2o2o)
4) sofern sie nur den Haushaltsplan und keine ausdrücklich genehmigungspflichtigen Teile beinhaltet.
5) vgl. auch KOTTENBERG, Erl. I zu § 88 GONW
6) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S. 164

2. Der Genehmigungsvorbehalt als Aufsichtsmittel

Geht man davon aus, daß der staatlichen Aufsichtsbehörde im Rahmen des Genehmigungsvorbehalts notwendigerweise nicht nur eine Rechtmäßigkeits-, sondern auch eine Zweckmäßigkeitskontrolle zu Gebote stehen müßte, so scheint dies mit der verfassungsmäßigen Beschränkung der Staatsaufsicht auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle in Widerspruch zu stehen[1].

Es liegt daher die Frage nahe, ob die Genehmigungsvorbehalte überhaupt zu den Mitteln der Kommunalaufsicht zu zählen sind oder ob sie sich als staatliche Mitwirkungsakte eigener Prägung darstellen und somit von der Beschränkung des Art. 78 Abs.4 LVNW überhaupt nicht erfaßt werden.
Die einfachste Lösung dieses Problems ergibt sich aus der von SEEBERGER [2] vertretenen Meinung. Danach bezieht sich die Bestimmung des Art. 78 Abs.4 LVNW nur auf die Verwaltungstätigkeit der Gemeinden, nicht aber auf die Akte gemeindlicher Rechtsetzung.

Das würde bedeuten, daß die Aufsichtsbehörden in allen Fällen, in welchen sie kraft Gesetzes gemeindliche Satzungen zu genehmigen haben, außer der Rechtskontrolle auch eine Zweckmäßigkeitsprüfung anstellen können.
Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß die Formulierung "Selbstverwaltung" in Art. 28 GG und Art. 78 LVNW nach herrschender Ansicht weit auszulegen ist. So muß unter "Selbstverwaltung" auch die "Selbstgesetzgebung" verstanden werden [3]. Der

1) vgl. Art. 78 Abs.4 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVNW)
2) SEEBERGER, Städtetag 1961, S.535 ff.(536 f.)
3) vgl. BECKER in HdKWP I, S.141,142; v.MANGOLDT-KLEIN, Anm. IV, 1, c, zu Art. 38; SINDERMANN, Detmold, 1959, Heft 5, II, S.1 f.; WEBER, Staats- und Selbstverwaltung, S.133 ff.

Meinung HOFMANNS [1], der Genehmigungsvorbehalt sei ein Mitwirkungsrecht des Staates bei bestimmten Maßnahmen der Gemeinden, das selbständig neben der Kommunalaufsicht stehe, stößt auf die überwiegende Ablehnung derer [2], die wie GÖNNENWEIN [3] den Genehmigungsvorbehalt als (vorbeugendes) Aufsichtsmittel ansehen. Die Meinung HOFMANNS könnte zwar darin eine Stütze finden, daß die Genehmigungsvorbehalte in der Gemeindeordnung nicht unter den Vorschriften über die Aufsicht und deren Mittel zu finden sind; andererseits bliebe aber dann, wenn die Gemeindeordnung nur über die Repressivaufsicht etwas aussagt, offen, ob die Präventivaufsicht auf die Rechtskontrolle beschränkt ist oder nicht.

In der Rechtslehre sind vielfach Versuche unternommen worden, den Genehmigungsvorbehalten durch systematische Einordnung eine differenzierte rechtliche Zuordnung zu geben.

So sieht WEBER [4] im Bereich der "res mixtae", in welchem kommunales und staatliches Interesse zusammentreffen und sich zu einem staatlich-kommunalen Kondominium vereinigen, in der staatlichen Genehmigung nur eine Wirksamkeitsvoraussetzung, die zu einem kommunalen Akt hinzutritt, während sich jedoch die Entscheidung auf beide Hoheitsträger gleichmäßig verteilt [5].

---

1) HOFMANN, Schriften Speyer, Bd.19, S.82; vgl. auch GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Anm. 11 zu Art.78 LVNW und VGHNW = Urt.v.21.8.1954 in DÖV 1955, S. 248
2) Für viele: BADURA, DÖV 1963, S.568, bes. in FN 69 mit ausführlichen weiteren Hinweisen; BECKER, in HdKWP I, S.148; MÜLLER, VerwArch.Bd.54, S. 194; KÖTTGEN in HdKWP I, S.219; FORSTHOFF,VerwR S.535; PAGENKOPF, Einführung, S.227; ELLERING-MANN, S.54; LOHR, S.9o; SEEBERGER, Städtetag 1961, S.535; ZUHORN-HOPPE, S.322; WALTER, S.26
3) GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S.2oo ff., derselbe, Kommunalaufsicht, S. 518
4) WEBER, Schriften Speyer, Bd.19, S. 18 ff.
5) WEBER, a.a.O., S. 25

SALZWEDEL [1] unterscheidet zwischen Sanktionen und staatlichen Unbedenklichkeitszeugnissen. Mit den Unbedenklichkeitszeugnissen will er diejenigen genehmigungsbedürftigen Maßnahmen erfassen, die echte Selbstverwaltungsmaßnahmen sind. Denn bei diesen soll der Genehmigungsvorbehalt nicht mehr als eine maßstabgebundene Kontrolle ermöglichen, die, sofern keine legitimen Bedenken bestehen, mit der Erteilung des Unbedenklichkeitszeugnisses enden muß.

WOLFF [2] wiederum unterteilt die Genehmigungsvorbehalte in "selbstbeteiligte" und "aufsichtliche". Selbstbeteiligte Genehmigungen sind nur dort gegeben, wo besondere, staatlich-hoheitliche Interessen berührt werden und eine Mitwirkung als echte materielle Beteiligung der staatlichen Aufsichtsbehörde erfolgt. Dagegen behält sich der Staat bei den aufsichtlichen Genehmigungen im Interesse des Beaufsichtigten eine praeventive Kontrolle bestimmter Handlungen vor.

Es gilt jedoch sowohl für die Genehmigungen im Rahmen der "res mixtae" [3] wie auch für die "aufsichtlichen" Genehmigungen [4] und die staatlichen Unbedenklichkeitszeugnisse [5], daß die Aufsichtsbehörde grundsätzlich nur im Rahmen von Art. 78 Abs.4 LVNW eine Rechtskontrolle durchführen, also eine Genehmigung nur aus Rechtsgründen versagen darf. Jedoch kann die Aufsichtsbehörde nach dem Zweck einzelner Genehmigungsvorbehalte Genehmigungen auch aus Gründen des eigenen wohlverstandenen Interesse des

---

1) SALZWEDEL, Arch.f.Komm. Bd.1, 203 ff.; vgl. auch: RAUBALL, Erl. zu § 4 GONW; BAUERNFEIND-ZIMMERMANN, RdNr. 36 zu § 2 KAGNW; OVG Münster, OVGE 19, S. 192
2) WOLFF, VerwR II, § 77 II, C 4
3) WEBER, a.a.O.
4) WOLFF, a.a.O.
5) SALZWEDEL, a.a.O.

Beaufsichtigten versagen [1]. Man räumt also auch im Rahmen der Rechtskontrolle der Aufsichtsbehörde in gewissem Umfang eine etwas weitergehende Kontrollbefugnis ein. Man könnte hier von einer Rechtskontrolle im weiteren Sinne sprechen. Einen solch "ambivalenten Fall" sieht WEBER beispielsweise in der Haushaltssatzung [2].

Im Schrifttum [3] herrscht allgemeine Übereinstimmung darüber, daß die Genehmigungsvorbehalte zu den Mitteln der präventiven Aufsicht zählen. Ein gewichtiger Teil des Schrifttums [4] vertritt davon ausgehend die Auffassung, daß es sich bei den präventiven Aufsichtsmitteln um eine besondere Form der Aufsicht handele, für welche die Grenzen der allgemeinen Aufsicht nicht anwendbar seien.

Die Beschränkung der Aufsicht auf eine reine Rechtskontrolle in Art. 78 Abs.4 LVNW beziehe sich nur auf die allgemeine, die repressive Aufsicht, nicht aber auf die präventive [5]. Die präventive Aufsicht ist nach dieser Auffassung in Art. 78 Abs.4 LVNW überhaupt nicht in Bezug genommen.
Demnach [6] sind die staatlichen Mitwirkungsrechte in Form von Genehmigungsvorbehalten bei der Genehmigungswirtschafts- und Haushaltskontrolle ein staatlich-kommunales Kondominium, das "jedenfalls insoweit, als es sich im Rahmen des geschichtlichen Erscheinungsbildes bei Inkrafttreten der Verfassung hält, als Auswirkung des Gesetzesvorbehaltes in

---

1) vgl. WOLFF, a.a.O.
2) vgl. WEBER, Staats- u. Selbstverwaltung, S. 136 f.
3) vgl. oben S. 135. FN 2 und 3
4) vgl. BECKER, HdKWP, S.172; DAVID, S.87; ELLERINGMANN, S. 54; LOHR, S.96; PAGENKOPF, Einführung, S. 227
5) BERKENHOFF, Kommunalverwaltung, S. 34, 218 f.
6) vgl. dazu: BERKENHOFF, a.a.O.,S.34; BECKER, a.a.O., S. 133 f.; KÖTTGEN, HdKWP I, S.219 ff.; ZUHORN, Gemeindeverfassung, S. 64 ff.

Art. 28 Abs.2 GG, Art. 78 Abs.2 LVNW grundsätzlich verfassungsgemäß ist, selbst wenn es über den Rahmen bloßer Rechtskontrolle hinausgeht"[1) 2)].

Folgt man dieser Meinung, so muß man der staatlichen Aufsichtsbehörde auch einräumen, daß sie die Genehmigung der genehmigungspflichtigen Teile der Haushaltssatzung nach Zweckmäßigkeitserwägungen erteilt oder versagt, da sie nicht durch Art. 78 Abs.4 LVNW auf die Rechtskontrolle beschränkt ist[3)].

Eine solche Zweckmäßigkeitskontrolle muß nicht schon deswegen den Wesenskern gemeindlicher Selbstverwaltung in Form der Finanzautonomie berühren, weil seitens der Aufsichtsbehörde Ermessensentscheidungen getroffen werden.
Insbesondere im Rahmen der Haushaltssatzung werden von der Zweckmäßigkeitsentscheidung nur die Teile erfaßt, die ausdrücklich unter dem Genehmigungsvorbehalt stehen und sich über den gemeindlichen Bereich hinaus auswirken können. Andererseits sind die Aufsichtsbehörden bei ihrer Ermessensentscheidung nicht völlig frei, sondern an Gesetz und Recht gebunden.

Die Zweckmäßigkeitserwägungen können im Bereich des staatlich-kommunalen Kondominiums neben den gemeindlichen auch die übergeordneten Interessen des Staates berücksichtigen, sofern diese gegeben sind. Neben dem Interesse, eine gemeindliche Überschuldung zu vermeiden, sind übergeordnete staatliche

---

1) VerfGHNW, OVGE 9, S.74,83; OVG Münster, Verw. Rspr 7, S.717; VOGELS, Anm.5 zu Art. 78 LVNW
2) GELLER-KLEINRAHM-FLECK, Erl. 11 zu Art. 78 LVNW
3) Für diese Meinung spricht auch die entsprechende Regelung in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg in Art. 75 Abs.1 Satz2, worin für die Überwachung des Wirtschaftsgebarens der Gemeinden der Aufsichtsbehörde ein über den Rahmen der Rechtskontrolle hinausgehender Ermessensspielraum eingeräumt wird.

Interessen immer dann vorhanden, wenn durch haushaltswirtschaftliche Maßnahmen nicht nur örtliche, sondern auch finanzpolitische Belange der gesamten Volkswirtschaft berührt werden. Das ist insbesondere im Rahmen der Genehmigung von Darlehen der Fall, da größere Darlehensaufnahmen zwangsläufig den Kapitalmarkt beeinflussen. Eine überhöhte Nachfrage auf dem freien Kapitalmarkt führt aber zu einer allgemeinen Konjunkturerhitzung.

Das konjunkturelle Geschehen bezieht sich nicht nur auf das kommunale Verhalten, sondern geht die Wirtschaft und die öffentlichen Haushalte in ihrer Gesamtheit an. Hierbei sind örtliche und überregionale Interessen eng verflochten, wobei aber das staatliche Bestimmungsinteresse deshalb stark überwiegt, weil damit Gesichtspunkte des Allgemeinwohls verfolgt werden [1].

Da aber eine Abwägung von örtlichem und überörtlichem Interesse, besonders im Hinblick auf die konjunkturpolitischen Erfordernisse des § 16 Abs.2 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) [2] erforderlich ist, fragt es sich, ob eine solche Kontrolle nur im Rahmen einer Zweckmäßigkeitskontrolle möglich ist.
Denn auch dort, wo ein Interesse des Staates z.B. daran besteht, daß aus Gründen der Konjunkturpolitik die Verschuldung der Gemeinden gebremst wird, kann die Aufsichtsbehörde die Genehmigung der Haushaltssatzung auch aus Zweckmäßigkeitserwägungen heraus nur dann versagen, wenn diese den einschlägigen Gesetzen sachimmanent sind [3].
Die Versagung einer Genehmigung aus Zweckmäßigkeitserwägungen kann auch aus dem Gesichtspunkt

---

1) vgl. STERN, Konjunktursteuerung, S. 65
2) StabG v. 8. Juni 1967 (BGBl., S.582)
3) vgl. STERN, a.a.O., S. 66

der Wahrung des eigenen Interesses einer Gemeinde erfolgen, wenn nämlich ihre Verschuldungspolitik in einem unangemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde oder zur konjunkturbedingten Wirtschaftslage der örtlichen Industriebetriebe steht.

Doch auch unter dem Aspekt der Wahrung des eigenen Interesses der Gemeinde gelten hinsichtlich der Verschuldens- und Steuerpolitik die haushaltsrechtlichen Generalklauseln, wie der "geordneten Wirtschaftsführung" und "gesunden Finanzplanung"; oder die Grundsätze der "Gesunderhaltung der Gemeindefinanzen" und der "Rücksichtnahme auf die Abgabepflichtigen" [1]. Hier zeigt sich, wie die Unterschiede zwischen den Verstößen gegen die "eigenen Interessen" und den reinen Rechtsverstößen sich verwischen oder überschneiden; denn ein Verstoß gegen die Generalklausel ist ungesetzlich und damit Rechtsverstoß [2].

Selbst wenn man der Ansicht folgen würde, nach welcher die Genehmigungsvorbehalte unter die Beschränkung auf die reine Rechtskontrolle fallen, weil sich Art. 78 Abs.4 LVNW auch auf die Maßnahmen der präventiven Aufsicht beziehe, so würde sich im Ergebnis der Umfang beider Kontrollen voneinander kaum unterscheiden. Während bei der Zweckmäßigkeitskontrolle die Rechtsgrundsätze des Haushaltsrechts sowie die staatlichen Rahmenvorschriften als Maßstäbe für die Interessenabwägung innerhalb von Ermessensentscheidungen dienen, würden bei der Rechtskontrolle Verstöße gegen diese Grundsätze und Vorschriften als Rechtsverletzungen geahndet. Denn im Rahmen der Rechtskontrolle prüft die Aufsichtsbehörde, ob sich der Ortsgesetzgeber

---

1) vgl. §§ 8 u. 62 GONW
2) WOLFF, a.a.O., § 86 IX, b, 1, d

selbst innerhalb der Ermessensschranken gehalten hat, welche durch Gesetze und Verordnungen sowie den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung[1] und den allgemeinen Wirtschaftsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit[2] gebildet werden.

Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, der sich in verschiedenen Vorschriften der Gemeindeordnungen manifestiert[3] und damit nie unmittelbar bindende Norm mit materiellem Inhalt geworden ist[4], unterliegt der Rechtmäßigkeitskontrolle[5] ebenso wie die Beachtung der Subsidiarität der gemeindeeigenen Steuern gegenüber den sonstigen Einnahmen.
Schließlich hat die Aufsichtsbehörde in diesem Rahmen auch das gemeindliche Ermessen an Hand der vom Gesetzgeber aufgestellten Bewirtschaftungsrichtlinien zu überprüfen. Diese gehen von dem Gedanken aus, daß jede öffentliche Finanzwirtschaft, um gesund zu bleiben, die vorhandenen Mittel so einzusetzen hat, daß sie dem gemeinen Wohl der Bürger den größten Nutzen bringt, ohne deren Steuerkraft zu stark anzuspannen.
Da Ermessensgebrauch regelmäßig die Anwendung von Zweckmäßigkeitserwägungen auf den konkreten Sachverhalt bedeutet, stellt es einen schweren Ermessensfehler dar, wenn eine Gemeinde eine offen-

---

1) vgl. BVerfGE Bd. 9, S.83 ff., 86 f.
2) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S. 28 f.
3) § 77 GOBADWÜ; Art. 96 GOBAY; § 75 Abs.2 VerfBRH; § 114 Abs.3 GOHESS; §§ 3, Abs.1, 113 Abs.2 GONS; §§ 87 Abs.3, 92 Abs.1 GONW; § 102 GORHPF; § 106 Abs.2 GOSAAR; § 100 Abs.3 GOSH
4) vgl. BVerwG, Urt.v.2.12.1959 in DVBl. 1960, S. 252; PAGENKOPF, a.a.O., S. 29
5) vgl. BECKER in Bettermann-Nipperdey, Bd.IV, 2, S. 706 f., 719; ähnlich BECKER in HdKWP I, S.132 ff.; EUL in StuKV 1964, S.127 f.; GÖNNEWEIN, Kommunalaufsicht, S.528; MÜLLER, VerwArch., Bd. 54, S.173; WOLFF, a.a.O., § 86 IX b 1; vgl. auch OVG Münster, OVGE Bd.19,S.192 in der Begründung

sichtlich unzweckmäßige Maßnahme plant. Denn es kann dazu nur kommen, wenn sie ihr Ermessen nicht oder nur fehlerhaft angewandt hat. Allerdings darf einer Maßnahme nicht bereits dann die Genehmigung verweigert werden, wenn sie die vergleichsweise weniger zweckmäßige ist; denn in diesem Fall ist von dem Ermessen Gebrauch gemacht worden.

Eine Versagung wegen einer Rechtsverletzung beruht dagegen immer auf einer völlig unzweckmäßigen und somit ermessensmißbräuchlichen Entscheidung [1].

Es zeigt sich also, daß es zumindest bei der Haushaltssatzung im Ergebnis kaum einen Unterschied macht, ob die Genehmigungsbehörde Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen darf oder auf die Rechtskontrolle beschränkt ist. Der Aufsichtsbehörde ist auch bei der reinen Rechtsaufsicht durch die weitgefaßten materiellen Voraussetzungen für die Darlehensaufnahme ein entsprechend weiter gefaßter Kontrollrahmen gegeben; und unter dem Gesichtspunkt des wohlverstandenen eigenen Interesses wird der Kommunalaufsicht ebenfalls eine weitergehende Kontrollbefugnis eingeräumt [2].
Das immer komplizierter werdende Recht läßt auch die Verwaltungen erkennen, daß klug gehandhabte Genehmigungsvorbehalte für manche Gemeinde nützlich und hilfreich, ja dort wo es an Sachkunde mangelt, sogar notwendig sind. Die Unklarheit auf diesem Gebiet, die auch durch die Rechtsprechung bisher noch nicht ganz beseitigt werden konnte, müßte Anlaß für die Gesetzgeber der Länder sein, diese Materie klar und interessengemäß in den Verfassungen neu zu regeln. Schließlich kommen immer neue Aufgaben und Gesetze auf Länder und Gemeinden zu, welche deutlich machen, daß die Überlegungen, die in den ersten Nachkriegsjahren zu einer bewußten Stärkung der Selbst-

---

1) vgl. MÜLLER, a.a.O., S.173; SALZWEDEL, Arch.f. Komm., S. 218
2) vgl. WOLFF, a.a.O., 77 II C 4

verwaltung geführt und jede staatliche Beeinträchtigung auf ein Mindestmaß beschränkt haben, einer realistischeren Betrachtungsweise weichen sollten[1].

3. Der Rechtscharakter der Genehmigungen

Die Frage nach der Rechtsnatur der Satzungsgenehmigungen und insbesondere Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzung ist seit jeher umstritten gewesen. Eine eindeutige Einordnung ist bis heute weder in der Rechtsprechung noch in der Lehre erfolgt.
Da es sich bei diesem Problem jedoch nicht um eine rein akademische Frage handelt, zeigt die unterschiedliche Auswirkung, welche die rechtliche Einordnung der Genehmigungsverfügung hinsichtlich des Rechtsschutzes hat.

a) Ein Teil der Lehre [2] und besonders der Rechtsprechung [3] betrachtet die Satzungsgenehmigung als R e c h t s e t z u n g s a k t. Mißt man der Genehmigung aber einen Normcharakter bei, so wird damit für den Fall der Versagung der Genehmigung der Verwaltungsrechtsweg für den Ortsgesetzgeber ausgeschlossen [4].
Die aufsichtsbehördliche Genehmigung stellt nach der ständigen Rechtsprechung vor allem des OVG Münster [5] nicht nur einen Akt der Kommunalaufsicht dar. Vielmehr ergibt sich nach dessen Ansicht

---

1) vgl. auch MÜLLER, a.a.O., S. 178
2) vgl. BETTERMANN, Festschrift, Bd.II, S.723 ff.; BOCK,J., BayVerwBl. 1962, S. 369; EYERMANN-FRÖHLER, § 42 RdNr.52; MASSON, in Anmerkung zu BayVerwBl. 1960, S.290 u.1963, S.285; MÖRTEL, BayVerwBl. 1956, S.362 f., 365, unter Berufung auf den Beschluß des BAYVGH v.18.9.52, VGH n.F. Bd.5, S.217,220 und Urteil v.14.2.52, ebendort, S.28,36;MÜTHLING, § 1 Anm.3, S.3; v.TUREGG, S. 167
3) OVG Münster,Urteil v.9.11.1955 OVGE, Bd.10, S.184 ff., sowie Bd.9, S.242,249 f., Bd.11, S.196 f.
4) Jedenfalls in den Ländern die von der Ermächtigung des § 47 VwGO keinen Gebrauch gemacht haben.
5) a.a.O.

aus dem finanzpolitischen und gesetzgeberischen Zweck der Genehmigung - beispielsweise der Realsteuerhebesätze [1] - , daß diese neben der Beschlußfassung der Gemeinde, die Mitwirkung des Staates an der kommunalen Gesetzgebung darstelle und damit deren Bestandteil sei.
Diese schon von der älteren Rechtslehre vertretene Meinung [2] wird im Anschluß an die Rechtsprechung von LOENING [3] unterstützt.
Dieser versteht den Genehmigungsakt einmal als Funktion - nämlich als Rechtsetzungstätigkeit - und außerdem als Ergebnis der Mitwirkung, das in Form der erteilten Genehmigung als Willensäußerung der Aufsichtsbehörde einen Bestandteil der Satzung bildet.
Wenn ein Teil der Rechtsprechung die Genehmigung anders als das Preußische Oberverwaltungsgericht [4] nicht als ein "verwaltungsmäßig durchzuführendes Verfahren", sondern als die "Ausübung gesetzgeberischer Befugnisse" ansieht, so mag das im Interesse der Gerichte sein, denen auf diese Weise eine Nachprüfung der aufsichtlichen Entscheidung von vornherein verwehrt und somit auch erspart bleibt [4a].

b) In jüngerer Zeit findet sich sowohl in der Rechtsprechung [5] als auch in der Lehre [6] die Auffassung,

---

1) vgl. LOENING, DÖV 1966, S. 490
2) vgl. MAYER, VerwR Bd. II, S. 414
3) DÖV 1966, S. 490 ff.; 1967, S. 380
4) PrOVGE Bd. 85, S. 218 ff. 4a) vgl. S. 143 FN 4).
5) So in ständiger Rechtsprechung: OVG Lüneburg, Urt.v.13.11.1952, OVGE Br.6, S.392 = NJW 1953, S.160; Urt.v.20.10.1955,OVGE Bd.10, S.351; Urt. v.2.7.1963,Rechtsprechungsbeilage Nr.9 z.Niedersächsischen MinBl. Nr.42,1963,S.37; ferner OVG Koblenz, Urt.v.23.12.1954, DÖV 1956,S.285; und auch OVG Münster,Urt.v.24.11.1963. OVGE Bd.10, S.184 = DVBl. 1954,S.229 ff.
6) OBERMAYER, Rechtsakt, S.142; ders., BayVerwBl. 1962, S.40; ULE, Verwaltungsgerichtsbarkeit, § 42 Anm. IV, 2,a; FELLNER, BayVerwBl. 1955, S.229 ff.; LOHR, S.102,162; SCHWEIGER, DÖV 1955, S. 360 ff.

daß die Genehmigung gemeindlicher Satzungen eine D o p p e l n a t u r besitze. Nach dieser Meinung stellt die aufsichtsbehördliche Genehmigung einen Verwaltungsakt dar, während sie im Verhältnis zur Allgemeinheit - den normunterworfenen Bürgern - als ein Teilakt innerhalb eines Rechtsetzungsverfahrens, also als Rechtsetzungsakt anzusehen sei.

Eine solche "Janusköpfigkeit" der Genehmigung wird insbesondere von BETTERMANN [1] aus dogmatischen Gründen abgelehnt [2]. Ein Rechtsetzungsakt habe rechtsschöpferischen Inhalt, ein Verwaltungsakt sei dagegen ein Akt bloßer Rechtsanwendung [3]. Somit seien beide Begriffe gegensätzlicher Natur. Dogmatisch gesehen könne also eine Genehmigung nicht zwei entgegengesetzte Inhalte haben und nicht zugleich ein Akt der Rechtsetzung und ein Verwaltungsakt sein.

Lehnt man mit BETTERMANN den Doppelcharakter der Genehmigung ab, so muß man sich entscheiden; entweder ist die Genehmigung ein rechtschöpferischer Akt sowohl gegenüber dem Ortsgesetzgeber als auch gegenüber dem Einzelnen, oder sie ist ein Akt der Rechtsanwendung.
Entscheidet man sich im Gegensatz zu BETTERMANN [4] für einen Verwaltungsakt, so kommt als Adressat des Verwaltungsaktes nur die Gemeinde in Betracht. Für den einzelnen Bürger hat die aufsichtsbehördliche Genehmigung rechtlich keine unmittelbare Auswirkung.

Aus diesem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes wirkt sich das nicht nachteilig aus, wohl aber erhält die betroffene Gemeinde die Möglichkeit, im Verwaltungsstreitverfahren auf die Genehmigungserteilung oder

---

1) a.a.O., S.726; vgl. auch BOCK I, BayVerwBl. 1962, S. 369 ff.
2) a.A.: OBERMAYER in Mang-Maunz-Mayer-Obermayer, S. 275
3) BETTERMANN, a.a.O., S. 728
4) BETTERMANN sieht in der Genehmigung einen Rechtsetzungsakt; vgl. a.a.O., S. 728

gegen die Versagung der Genehmigung zu klagen.

Der Bürger hat in jedem Fall nur die Möglichkeit, im Wege einer konkreten oder abstrakten Rechtsatzkontrolle gegen die Genehmigung anzugehen [1].

c) Da die Vertreter der Ansicht, die Genehmigung habe eine Doppelnatur, in der aufsichtsbehördlichen Maßnahme gegenüber der Gemeinde - als Antragstellerin - einen V e r w a l t u n g a k t erblicken, kann man feststellen, daß zwischen dieser Ansicht und der Meinung [2], nach der die Genehmigung als ein Verwaltungsakt anzusehen ist, in den praktischen Konsequenzen kein allzugroßer Unterschied besteht.
Damit ist jedoch noch nicht die Frage beantwortet, ob die Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzung ein Verwaltungsakt oder ob sie möglicherweise als ein staatlicher Hoheitsakt sui generis anzusehen ist [3].
Bereits ein Teil der älteren Rechtslehre [4] zählte die aufsichtsbehördlichen Genehmigungen zu den Verwaltungsakten. Auch heute wird überwiegend davon ausgegangen, daß in der aufsichtsbehördlichen Genehmigung ein Ausfluß hoheitlicher Verwaltung zu sehen

---

1) vgl. dazu unten, IX.Kapitel, § 14,I,2 u. II, 2
2) vgl. BECKER, in HdKWP I, S.165; BADURA. DÖV 1963, S. 568 mit weiteren ausführlichen Nachweisen; FORSTHOFF, VerwR., S.193,247; GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S.157; HELMREICH-WIDTMANN, Art. 117 Anm. 3; KÜCHENHOFF, JuS 1965, S.57; LOHR, S.1o2; MENGER, VerwArch 1961, S.412; PAGENKOPF, Fehler, S. 37; WOLFF, VerwR I, § 46 III,b,3; VerwR II, § 77 V,6,3; ZUHORN-HOPPE, S.323; BVerwGE Bd.16, S.83 ff.u.312 ff., im Ansatz auch schon in früheren Entscheidungen, vgl. Bd.3, S.364,ferner in DÖV 1963, S.878; VGH Stuttgart, VerwRspr. Bd.11, S. 963; BAYVGH n.F.,Bd.5, S.217,22o; Bd.7, S.139, Bd.5, S.28 u.36
3) vgl. WALTER, S. 82 ff.
4) vgl. JELLINEK, Festgabe, S. 1o3; LAFORET, VerwR, S.152

sei, der sich als Verwaltungsakt darstelle [1].
Es wird jedoch deutlich, daß es sich um einen Grenzfall des Verwaltungsaktes handelt, wenn man den Genehmigungsakt mit den im wesentlichen übereinstimmenden Definitionen des Verwaltungsaktes [2] vergleicht. Ausgehend von der Definition in § 25 Abs. 1 MRVO Nr. 165 [3] bestimmt WOLFF [4] den Verwaltungsakt als "jede von einem Subjekt öffentlicher Verwaltung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts getroffene Maßnahme zur Regelung eines Einzelfalles, durch welche eine oder mehrere Personen unmittelbar betroffen oder Sachen rechtlich qualifiziert oder zugeordnet werden".
FORSTHOFF[5] zählt zu den Verwaltungsakten alle diejenigen hoheitlichen Akte der Verwaltungsbehörden, von welchen eine unmittelbare rechtliche Wirkung ausgeht, mit Ausnahme der Rechtsetzung oder Rechtsprechung. Die Staatsaufsicht im hier behandelten Sinn ist nicht Gesetzgebung, da sie auch bei der Satzungsgenehmigung nicht regeln will [6]. Da sich eine Satzung, die zu ihrer Rechtsgültigkeit der staatlichen Bestätigung bedarf, auch nach erfolgter Bestätigung ein autonomer Rechtsakt der Selbstverwaltungskörperschaft bleibt und nicht Bestandteil der Staatsgesetzgebung wird [7], muß sich der Rechtsetzungsvorgang ganz im Bereich der Selbstverwal-

---

1) So für viele: HOFMANN, Schriften Speyer, Bd.19, S.96; OBERMAYER, Rechtsakt, S.139; PAGENKOPF, Einführung, S.232; RAUBALL, Erl.3 zu § 4 GONW; SALZWEDEL, Arch.f.Komm. Bd.1, S. 2o4
2) Diese werden jedoch in neuerem Schrifttum - insbesondere von MENGER, VerwArch. 196o, S.375 - bezüglich des Rechtsschutzinteresses als zu eng angesehen.
3) Militärregierungsverordnung für die britische Besatzungszone vom 15.9.1948 (VOBl.BZ 1948,S.263) Nr. 165 wurde durch die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vom 21.1.196o (BGBl.I, S.17) außer Kraft gesetzt. Die VwGO enthält eine Definition des Verwaltungsaktes nicht mehr
4) WOLFF, VerwR I, § 46 I
5) FORSTHOFF, VerwR, S. 195,196
6) vgl. BECKER in HdKWP I, S. 165
7) vgl. FLEINER, Institutionen, S.81, 118 f.

tungskörperschaft abgespielt haben [1].

Die Rechtsetzung stellt grundsätzlich eine qualitativ höhere Form der Rechtsanwendung dar als die einer Verwaltungsstelle. Daraus folgert MENGER [2], daß der Genehmigungsakt als Rechtsanwendung und damit nicht so hoch zu bewerten sei wie der Rechtsetzungsakt der Selbstverwaltungskörperschaft.

Die Staatsaufsicht ist auch nicht Rechtsprechung. Sie handelt nicht auf Grund rechtsprechender Gewalt, sondern zur Überwachung des von der staatlichen Hoheitsgewalt abgespaltenen Rechts der Selbstverwaltung. Die Aufsicht entscheidet schließlich nicht über das Streitverhältnis zweier Parteien, sondern über das Verhältnis von Staat und Kommunen, also letztlich in eigener Sache [3].
Die Aufsicht könnte aber Verwaltungstätigkeit des Staates sein. Dafür sprechen auch die Gesetzesvorschriften. So überwacht sie die Tätigkeit der Gemeinden (§ 1o6 GONW) und hält diese im öffentlichen Interesse in den Grenzen des abgeleiteten staatlichen Hoheitsrechts. In der Landesverfassung wird die Aufsicht im Abschnitt "Verwaltung" behandelt und auch in der Gemeindeordnung (§ 9 GONW) wird sie als Verwaltung gekennzeichnet. Die Aufsicht ist somit Verwaltungstätigkeit zur Überwachung der Selbstverwaltung [4].
Von ihrem Zweck her [5] unterscheidet sich die Aufsicht von aller sonstigen Verwaltungstätigkeit; sie hat keine privaten oder fiskalischen Ziele, sondern erfolgt nur im öffentlichen Interesse.
Doch bedeutender ist ein anderer Unterschied. Im Gegensatz zur allgemeinen Verwaltung ist die Aufsicht

---

1) vgl. MENGER, VerwArch. 1961, S. 416
2) a.a.O., S. 416 ff. (418 f.)
3) vgl. BECKER in HdKWP I, S. 165
4) vgl. BECKER, a.a.O., S. 165; PETERS, Grenzen, S.23o; SCHATTENFROH, S. 374
5) vgl. PETERS, a.a.O., S. 221

abhängig von einer anderen Verwaltung [1]; ihr Tätigwerden setzt sogar fremde Verwaltung voraus [2] und ist damit auf anderes hoheitliches Tätigwerden bezogen: Dadurch, daß Objekt der Aufsicht nicht der zugrundeliegende Lebenssachverhalt, sondern eine fremde Verwaltungstätigkeit ist, stellt sich die Aufsicht zur allgemeinen Verwaltung als etwas Besonderes dar.

Jedoch liegt im Tätigwerden der Aufsichtsbehörde immer dann ein selbständiges hoheitliches Handeln, wenn sie Maßnahmen ergreift, die ihr nach den Vorschriften der Gemeindeordnung zukommen. Das gilt auch für die Erteilung oder Versagung einer notwendigen Genehmigung. Diese Maßnahme der Aufsichtsbehörde wendet sich jedoch nicht an eine Einzelperson. Insofern ist der auf die allgemeine Verwaltung zugeschnittene typische Begriff des Verwaltungsakts nicht direkt anwendbar.

Als innerdienstliche Weisung kann die Genehmigung deshalb aber auch nicht angesehen werden. Der Verwaltungsakt der Genehmigung ergeht zwar innerhalb der Gesamtverwaltung, jedoch nicht im Bereich derselben oder einer gleichgeordneten Verwaltung, sondern gegenüber einer selbständigen Körperschaft, also einem eigenen Rechtsträger.

Die Genehmigung ist nicht ein interner Dienstakt, der nur dadurch zum Verwaltungsakt wird, daß er in Rechte der Organisationsteilnehmer eingreift, sondern ist immer ein Verwaltungsakt. Er ergeht immer außerhalb der allgemeinen staatlichen Verwaltung und bleibt immer eine Maßnahme des Staates gegenüber der Selbstverwaltung. Dafür, daß es sich bei allen Maßnahmen der staatlichen Aufsichtsbehörde um Verwaltungsakte handelt, spricht schon, daß

---

1) Verwaltung ist hier im weitesten Sinne verstanden und bezieht sich auch auf die Normsetzung der Selbstverwaltungskörperschaften.
2) HECKEL, in HdKWP II, S. 130

gegen diese Maßnahmen gemäß § 112 GONW ein Gericht angerufen werden kann. Damit fallen sie schon nach dem System des Gesetzes unter den Begriff des Verwaltungsaktes gemäß § 25 MRVO 165 [1], da ein Gericht immer nur gegen ein anderes Rechtssubjekt, nie innerhalb desselben gegen eine andere Stufe angerufen werden kann [2]. Die Genehmigung ist im Hinblick auf ihren Rechtscharakter als Verwaltungsakt nicht anders zu beurteilen als die allgemeinen Aufsichtsmaßnahmen. Der Staat wird einseitig hoheitlich tätig mit Rechtswirkung im Einzelfall.

Ihrem Inhalt nach zählen die aufsichtsbehördlichen Genehmigungen von Teilen der Haushaltssatzung zu den rechtsgestaltenden [3] und entsprechend ihrer rechtlichen Wirkung zählen diese vorbehaltenen Genehmigungen zu den begünstigenden Verwaltungsakten [4] gegenüber dem Ortsgesetzgeber.
Mit der aufsichtsbehördlichen Genehmigung wird keine neue Rechtsnorm geschaffen; sie ist in Bezug auf die Satzung etwas Zusätzliches [5]. Die Genehmigung ist auch nicht etwa normativer Bestandteil der Satzung [6]. Sie steht vielmehr selbständig neben dem Akt der Gemeinde und wird auch nicht zu einem Akt der Gemeinde. Die Satzung erhält durch sie Gültigkeit, ohne daß sie ureigentlich zu ihr gehört. Das entspricht der grundsätzlichen Genehmigungsfreiheit der Haushaltssatzung [7].

---

1) dessen Definition des Verwaltungsaktes - von einigen ergänzenden Auslegungen abgesehen - auch heute noch gilt. Vgl. auch oben S.147, FN 3
2) vgl. PETERS, Grenzen, S. 22o
3) vgl. FORSTHOFF, VerwR, S.26o,261; WOLFF, VerwR I, § 47, I, a, 2
4) vgl. BECKER, a.a.O.,S.161,165; PETERS, Lehrbuch, S.165,298,318 FN 3; SALZWEDEL, Arch.f.Komm. 1962, S. 2o4 f.
5) vgl. BECKER, a.a.O.; PETERS, a.a.O., S.289 Anm. 8; SCHATTENFROH, a.a.O., S. 364
6) vgl. BECKER, a.a.O., S.172; MUNTZKE-SCHLEMPP, S. 265
7) vgl. oben S.133, FN 4; unten, S. 157

Die Satzung bleibt ein Akt der Gemeinde; der Staat übernimmt sie durch seine Genehmigung nicht in seinen Bereich. Beide Akte stehen nebeieinander, sie sind nicht unauflöslich und wesentlich miteinander verbunden. Daraus folgt, daß die Genehmigung einen selbständigen Akt der Gemeinde voraussetzt, der jedoch ein abgeschlossener Willensakt sein muß. Es genügt nicht, daß die Gemeinde sich einen Entwurf vorgenehmigen läßt [1]. Die Genehmigung allein hat keinerlei rechtliche Wirkung. Sofern der Rechtsakt - die beschlossene Haushaltssatzung - der Gemeinde fehlerhaft ist, und die Aufsichtsbehörde ihn dennoch genehmigt, bedeutet die Genehmigung keine Heilung des Fehlers. Denn eine bestehende Rechtswidrigkeit kann durch den begünstigenden Verwaltungsakt der Genehmigung nicht in Rechtmäßigkeit umgewandelt werden.

Die Aufsichtsbehörde setzt kein Recht, sondern wendet es nur an [2]. Eine wesensmäßige Abhängigkeit des einen Aktes vom anderen - eine Interdependenz von Rechtsnorm und Genehmigung - ist nicht gegeben [3]. Dieser Auffassung folgt auch das Bundesverwaltungsgericht [4], das eindeutig feststellt, daß die Aufsichtsbehörde zur Mitwirkung an einer allein der Vertretungskörperschaft obliegenden Rechtsetzung nicht in einer Weise berufen ist, die ihr gestattet, selbst auf die Ausgestaltung dieser Rechtsetzung im einzelnen Einfluß zu nehmen. Der Aufsichtsbehörde sei im Ergebnis lediglich ein Vetorecht [5] eingeräumt,

---

1) vgl. WIETHAUP, DVBl 1957, S.3o1; MUNTZKE-SCHLEMPP, S. 266
2) vgl. BECKER, a.a.O., S.161; DAVID, S.83; GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S.157; PAGENKOPF, Fehler, S.38; SALZWEDEL, in Loschelder-Salzwedel, S. 27o, dd
3) vgl. MENGER, VerwArch. 1961, S.414,415 u.FN 2o
4) BVerwG, Urt.v.14.5.1963, BVerwGE Bd. 16, S.83 ff.
5) vgl. KÜCHENHOFF, JuS 1965, S. 55

mit dessen Hilfe sie das Inkrafttreten der von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Satzung verhindern könne.
Mithin werde die Aufsichtsbehörde der Selbstverwaltungskörperschaft gegenüber als verwaltendes Aufsichtsorgan und nicht als Organ der Rechtsetzung tätig [1].
In diesem Zusammenhang verweist das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich auf die Regelungen über den Genehmigungsvorbehalt im Recht der Kommunalaufsicht und nimmt insbesondere Bezug auf die Vorschrift des § 133 GONS [2]. Danach kann gemäß § 133 Abs.2 GONS eine Gemeinde gegen die Versagung der Genehmigung unmittelbar Klage vor dem Verwaltungsgericht auch dann erheben, wenn es sich um die Genehmigung einer Satzung handelt.
Hieraus schließt das Bundesverwaltungsgericht, daß es sich bei der Genehmigung [3] um einen Verwaltungsakt handelt und stellt im Ergebnis fest, daß die Versagung einer der Aufsicht vorbehaltenen Genehmigung auch dann mit einer Anfechtungsklage angegriffen werden könne, wenn sich die genehmigungspflichtige Maßnahme als ein Akt der Rechtsetzung einer Selbstverwaltungskörperschaft darstelle [4].

d) Zusammenfassung

Bei der Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzung geht es sowohl um eigene gemeindliche als auch um überörtliche und gesamtstaatliche Belange. Häufig

---

1) BVerwG, a.a.O., S. 85
2) Niedersächsische Gemeindeordnung v.4.III.1955, i.d.F. v.17.V.1967 (GVBlNS, S.216). Entsprechende Vorschriften finden sich in dieser Form in den Gemeindeverfassungen der übrigen deutschen Bundesländer nicht.
3) Auch in Bezug auf genehmigungsbedürftige Teile der Haushaltssatzung. Vgl. KÜCHENHOFF, a.a.O., S. 53
4) vgl. BVerwG, a.a.O., S. 87

aber wird auch die mangelhafte Sachkunde der Gemeindeorgane Anlaß zu einer eingehenden Überprüfung geben, denn zur Aufgabe der Kommunalaufsichtsbehörde gehört auch die Beratung der Gemeinden. Hier muß die Aufsichtsbehörde folglich nach ihrem pflichtgemäßem Ermessen die Genehmigung erteilen oder verweigern dürfen.
Damit ist die Stellung der Aufsichtsbehörde im Verhältnis zur Gemeinde zwar freier, doch handelt es sich bei dem Ermessen, das sie ausübt, immer noch um ein typisches "Verwaltungsermessen". Die Zuerkenntnis eines solchen Ermessens kann in diesem Fall nur den Sinn haben, die Aufsichtsbehörde nicht an die engen Grenzen bloßer Rechtsaufsicht zu binden, sondern ihr auch eine im Hinblick auf die oft mangelnde Sachkunde der zuständigen Gemeindeorgane in diesen Fragen notwendige Zweckmäßigkeitsprüfung zu ermöglichen.
Damit handelt es sich aber immer noch um eine typisch verwaltende Tätigkeit der Aufsichtsbehörde, so daß dieser Akt als Verwaltungsakt angesprochen werden muß.

4. Das Tätigwerden der Aufsichtsbehörde im Rahmen der Haushaltssatzung

Die genehmigungspflichtigen Teile der Haushaltssatzung sind gemäß § 88 Abs.1 GONW
1. die Höhe der Steuersätze nach den geltenden Vorschriften,
2. der Höchstbetrag der Kassenkredite,
3. der Darlehensbetrag im außerordentlichen Haushaltsplan.

Die Hebesätze der Realsteuern sind somit immer genehmigungspflichtig, jedoch gilt die Genehmigung als erteilt, wenn die von der Landesregierung festgesetzten Höchstsätze sowie die Relation zwischen den Hebesätzen der beiden Realsteuern nicht über-

schritten werden [1]. Enthält also eine Haushaltssatzung die nach diesen Bestimmungen zulässigen Steuersätze und will eine Gemeinde Kassenkredite und Darlehen nicht in Anspruch nehmen, so besteht für die Haushaltssatzung überhaupt keine Genehmigungspflicht [2]. Das bedeutet jedoch nicht, daß sich in einem solchen Fall die Aufsichtsbehörde nicht mit der Haushaltssatzung befassen könnte oder müßte. Vielmehr bestimmt § 86 Abs.5 GONW: "Die vom Rat beschlossene Haushaltssatzung mit dem Haushaltsplan und den vorgeschriebenen Anlagen ist der Aufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor Beginn des Rechnungsjahres vorzulegen". Damit ist die Gemeinde verpflichtet, die Haushaltssatzung - ob sie genehmigungspflichtige Teile enthält oder nicht - der Aufsichtsbehörde vorzulegen [3]. Die Aufsichtsbehörde ist somit beim ordnungsgemäßen Zustandekommen der Haushaltssatzung immer beteiligt: entweder auf Grund der generellen Vorlagepflicht nach § 85 Abs.5 GONW oder wegen der notwendigen Genehmigung von sogenannten genehmigungspflichtigen Teilen der Haushaltssatzung.

Es fragt sich, zu welcher Aufsichtsart und zu welchem Mittel dieses zwingende Tätigwerden der Aufsichtsbehörde zählt.

a) Vorlage der Haushaltssatzung

Die Vorlage erfolgt nicht innerhalb des allgemeinen Unterrichtungsrechts der Aufsichtsbehörde, sondern beruht auf einer selbständigen Unterrichtungspflicht, welche sich für die Gemeinde nur auf Grund besonderer gesetzlicher Vorschriften ergibt, wie etwa nach § 86

---

1) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S. 2o
2) vgl. KOTTENBERG, Erl. I zu § 88 GONW
3) KOTTENBERG, Erl. V zu § 86 GONW; vgl. 1. VerwVO zur GONW zu § 86, v.1o.11.52 i.d.F. v.5.11.56, MBlNW 2159

Abs.5 GONW im Falle der Haushaltssatzung [1].

Damit ist die Vorlage nicht ein "allgemeines Aufsichtsmittel", in dessen Rahmen die Gemeinde lediglich die Pflicht hat, die jeweiligen Unterrichtungsmittel zu dulden [2]. Vielmehr ist die Verpflichtung zur Vorlage als selbständige Unterrichtungspflicht ein Mittel der Sonderaufsicht [3].

Die Sonderaufsicht in diesem Sinne umfaßt den weiten Bereich aufsichtsbehördlicher Beteiligung am Kommunalwesen durch Genehmigungen, Bestätigungen und andere Entscheidungen und ist zu unterscheiden von der in § 1o6 Abs.2 GONW genannten Sonderaufsicht. Einer genaueren Bestimmung der hier gemeinten Art von Sonderaufsicht dient die korrektere Bezeichnung "besonderes Aufsichtsmittel", die ZUHORN-HOPPE [4] verwenden. Am klarsten aber unterscheidet WOLFF, der die Bezeichnung Sonderaufsicht in diesem Zusammenhang mit Recht als verwirrend und nicht zweckmäßig ansieht. Er wählt die präzisere Bezeichnung "Einzelaufsicht" [5]. Im folgenden soll daher diese Bezeichnung verwendet werden.

Entsprechend der von WOLFF getroffenen Unterteilung der verschiedenen Aufsichtsmittel nach dem Grade ihrer Intensität zählt die Unterrichtung im Rahmen der Vorlage zu den "nichteingreifenden Aufsichtsmitteln" [6]. Von der Zweckrichtung her ist die Vorlage ein Mittel der Präventivaufsicht [7]. Durch die Präventivaufsicht soll ganz allgemein ein fehlerhaftes Verhalten der Beaufsichtigten, hier also der

---

1) vgl. DAVID, S. 83 f.
2) vgl. ZUHORN, Gemeindeverfassung, S.155; DAVID, S. 83
3) So z.B. BECKER, in HdKWP I, S. 172; WEBER, Schriften Speyer, Bd. 19, S. 19 u. 21
4) ZUHORN-HOPPE, S. 311
5) WOLFF, VerwR II, § 77, II, c 4
6) WOLFF, a.a.O., § 77, II, d. 1, B
7) WOLFF, a.a.O., § 77, II, d, 5, e; BERKENHOFF, Kommunalverfassung, S. 22o

kommunalen Gebietskörperschaften, vermieden werden [1]. Der Aufsichtsbehörde wird durch die Vorlage die Möglichkeit gegeben, sich über die finanziellen Verhältnisse der Gemeinde zu unterrichten und etwaige Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften festzustellen und rechtswidrige Maßnahmen rechtzeitig zu unterbinden [2]. Eine solche Rechtmäßigkeitsprüfung bewegt sich im normalen Rahmen der Rechtsaufsicht.

Es steht der Aufsichtsbehörde auch lediglich die Befugnis zur Rechtsaufsicht für den Fall zu, daß eine Haushaltssatzung gem. § 86 Abs.5 GONW pflichtgemäß vorgelegt wird. Falls also der Aufsichtsbehörde gem. § 86 Abs.5 GONW eine Haushaltssatzung pflichtgemäß vorgelegt wird, obwohl sie entweder keine genehmigungspflichtigen Teile oder außer dem Haushaltsplan nur die nach geltendem Recht auch ohne Genehmigung zulässigen Steuerhebesätze enthält, so reichen die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nicht über die Rechtsaufsicht hinaus [3]. Die Vorlage hat spätestens einen Monat vor Beginn des Rechnungsjahres zu erfolgen, d.h. also bis spätestens zum 3o. November jeden Jahres. Geschieht dies nicht rechtzeitig, so kann die Aufsichtsbehörde gemäß § 1o9 GONW im Wege der Anordnung (§ 1o9 Abs.1 GONW) oder der Ersatzvornahme (§ 1o9 Abs.2 GONW) gegen die Gemeinde vorgehen [4], da die Gemeinde durch die Nichtvorlage innerhalb der gesetzlichen Frist eine ihr auferlegte öffentlichrechtliche Verpflichtung verletzt hat.

---

1) PAGENKOPF, Einführung, S.227; WOLFF, a.a.O., § 77, II,d,5,c
2) BERKENHOFF,a.a.O., S.22o; KOTTENBERG, Erl. I zu § 88 GONW
3) vgl. DAVID, S.119 mit Hinweisen; KOTTENBERG, a.a.O.
4) vgl. KOTTENBERG, Erl. V zu § 86, sowie Erl. II u. III zu § 1o9 GONW

b) Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzung

Wenn in der Literatur regelmäßig darauf hingewiesen wird, daß die Haushaltssatzung grundsätzlich nicht genehmigungspflichtig ist, es sei denn, sie enthielte genehmigungspflichtige Teile, so ist das zwar nicht falsch, jedoch kann diese Formulierung irreführend sein, wenn nicht ausdrücklich auf die genehmigungspflichtigen Teile der Haushaltssatzung hingewiesen wird, die regelmäßig Bestandteile der Haushaltssatzung sind. Richtig ist, daß der Haushaltsplan keiner aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedarf. Enthielte die Haushaltssatzung also nur den Haushaltsplan, so wäre sie immer genehmigungsfrei, auch dann, wenn sie rückwirkende Kraft erhält.
Die Genehmigungsfreiheit des Haushaltsplanes ist insofern von Bedeutung, als das Haushaltsrecht als ein Ausfluß aus der gemeindlichen Finanzhoheit ein wesentlicher Ausdruck der Selbstverwaltung ist. Eine Selbstverwaltung ist jedoch nur so lange autonom, als es dem Staat versagt ist, in wesentliche Selbstverwaltungsangelegenheiten hineinzuregieren.

Um staatliche Eingriffe in Form des aufsichtsbehördlichen Genehmigungsrechts in den gemeindlichen Haushaltsplan zu verhindern, ist die Festlegung des Haushaltsplanes ausdrücklich von der aufsichtsbehördlichen Genehmigungspflicht befreit [1].

Es will nun scheinen, daß es der Literatur darauf ankommt, diese entscheidende Tatsache herauszustellen und deshalb nicht nur die Genehmigungsfreiheit des Haushaltsplanes als den wesentlichen Inhalt der Haushaltssatzung herauszustellen, sondern von der grundsätzlichen Genehmigungsfreiheit der Haushaltssatzung zu sprechen, sofern sie nicht die genehmigungspflichtigen Teile beinhaltet, die im folgenden einzeln behandelt werden sollen.

---

1) vgl. hierzu insbesondere PAGENKOPF, Einführung, S. 164

aa) Steuerhebesätze

Bei der Überprüfung der Realsteuerhebesätze hat die Aufsichtsbehörde grundsätzlich von der Subsidiarität der Steuern gegenüber den sonstigen Einnahmen der Gemeinde auszugehen. Denn eine Gemeinde darf nach § 2 KAG von ihrem Recht, eigene Steuern zu erheben nur insoweit Gebrauch machen, als ihre sonstigen Einnahmen zur Deckung ihrer Ausgaben nicht ausreichen [1]. Die Aufsichtsbehörde hat also zunächst darauf zu achten, ob der Subsidiaritätsgrundsatz durch die Gemeinden beachtet worden ist. Sie muß sich auch vergewissern, ob dieser nicht dadurch umgangen oder ad absurdum geführt worden ist, daß die Gemeinde ihren Verwaltungs- und Investitionsaufwand unangemessen aufbläht, um auf jeden Fall Realsteuern erheben oder innerhalb der landesrechtlichen Höchstgrenzen voll ausschöpfen zu können [2]. Erst dann wird die Höhe der festgesetzten Steuerhebesätze nachzuprüfen sein. Nach § 6 EinfGRealStG in Verbindung mit § 35 c GewStG [3] wird nunmehr die Bundesregierung [4] ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates mittels Rechtsverordnungen Vorschriften über das Koppelungsverhältnis der Realsteuern untereinander sowie über die Voraussetzungen zu erlassen, nach denen die in der Haushaltssatzung festgesetzten Steuerhebesätze als durch die Kommunalaufsichtsbehörde genehmigt gelten. Auf Grund dieser Ermächtigung, und nach § 88 Abs.1 Satz 1 GONW besteht also ein Genehmigungszwang für die Höhe der Steuerhebesätze nur dann, wenn und soweit ein Gesetz die Genehmigung vorschreibt. Die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen hat hierzu folgende Regelung getroffen:

a) Die Steuersätze der Grundsteuer und der Gewerbesteuer nach Ertrag aus Kapitel sind nach der Verordnung über die Genehmigungspflicht der Real-

---

1) vgl. SURÉN II, S. 669
2) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S. 31
3) Gewerbesteuergesetz v. 27.12.1951 (BGBl. I S. 996) i. d. F. vom 2o.1o.1969 (BGBl. I S. 2o21); die neue Fassung geht zurück auf das ÄnderungsGesetz vom 15.8.1969 (BGBl. I S. 1182)
4) vor der Änderung des Art. 1o5 GG von 1969:

steuerhebesätze [1] dann genehmigungspflichtig, wenn sie die in der Verordnung bestimmten Höchstsätze überschreiten oder das durch die Verordnung bestimmte Koppelungsverhältnis unter den verschiedenen Steuerarten nicht eingehalten wird [2].

b) Diese Verordnung bestimmt ferner, daß die Lohnsummensteuer nur bei Überschreiten von festgesetzten Höchstsätzen genehmigt werden muß [3].

c) Die Sätze der Gewerbemindeststeuer (gem. § 17a GewStG) [3a] und die Einführung der Steuermehrbelastung (§ 3 EinfGRealStG) sind dagegen stets genehmigungspflichtig.

Alle diese Vorschriften über die im Rahmen der Haushaltssatzung erforderlichen Genehmigungen für die festgesetzten Steuerhebesätze wollen verhindern, daß die Steuerpflichtigen zu stark belastet oder daß ein bestimmter Kreis von Steuerpflichtigen,- seien es die Gewerbebetriebe oder Eigentümer von Hausgrundstücken -, einseitig zu den Realsteuern herangezogen werden [4]. Es ist eine bekannte Tatsache, daß in den kommunalen Vertretungskörperschaften gerade die Vertreter der Realsteuerpflichtigen in der Minderheit sind und die keine Realsteuern entrichtende Mehrheit eher geneigt ist, einer Erhöhung der Realsteuerhebesätze zuzustimmen. Durch die Genehmigungspflicht bei Überschreitung der zugelassenen Höchstsätze oder bei Abweichung vom Koppelungsverhältnis hat die Aufsichtsbehörde nun die Möglichkeit und Pflicht dafür zu sorgen, daß die Realsteuerpflichtigen nicht unverhältnismäßig stark herangezogen und eine einseitige

---

1) v.9.12.1952 (GVBl 1953, S.1o3, SGVNW S.611, GSNW S. 589
2) vgl. auch RdErl.d.MdI v.1.9.1959 - III B 4/1o - sowie den RemRdErl.d.MdI und d.FinM v.18.12.1959 (zu MBl S.4oo61, sowie den GemRdErl.des MdI und d.FinM betr. Haushaltsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Rechnungsjahr 1962, v.13.12. 1961, MBl. S. 77)
3) wenngleich die Einführung der Lohnsummensteuer als solche genehmigungspflichtig ist, vgl. unter S. 58, FN 2.
3a) vgl. Art. 1, § 1 Ziffer 17 GewStÄndG v. 27.12.51

Lastenverteilung vermieden wird. Hier ist auch der erzieherische Gedanke zu sehen, den die Befürworter einer Gemeindepersonensteuer ins Feld führen. Denn es steht außer Zweifel, daß erst dann, wenn jeder Bürger eine direkte Gemeindesteuer zu entrichten hätte, eine vorsichtigere und gesündere und damit gerechtere und breiter gestreute Steuerpolitik und Ausgabenpolitik seitens der Vertretungskörperschaft betrieben würde.

gg) Kassenkredite

Die Höhe der Kassenkredite ist im Gegensatz zu den Steuersätzen stets genehmigungspflichtig (§ 88 Abs. 1 Ziff. 2 GONW). Nach dem Wortlaut des § 88 Abs.1 Satz 3 GONW ist der Höchstbetrag der Kassenkredite auf ein Sechstel des haushaltsmäßigen ordentlichen Einnahmesolls des jeweiligen Rechnungsjahres begrenzt. Jedoch läßt das Gesetz die Genehmigung eines höheren Betrages zu.

Bei der Genehmigung hat die Aufsichtsbehörde vor allem darauf zu achten, ob die Kassenkredite des vorhergegangenen Rechnungsjahres ganz zurückgezahlt sind; sie muß die noch nicht zurückgezahlten Beträge gem. § 88 Abs.1 Satz 4 GONW bei der neuen Genehmigung einrechnen.

Für die Aufnahme von Kassenkrediten ist nur eine Gesamtgenehmigung vorgesehen. Eine Einzelgenehmigung wäre nicht nur unpraktikabel, sie würde auch dem Zweck der Kassenkredite, nämlich der rechtzeitigen Leistung der ordentlichen Ausgaben zu dienen, entgegenstehen. Deshalb ist der Begriff des Kassenkredits eng auszulegen, weil eine unbeschränkte Aufnahme von Kassenkrediten für die Gemeinde gefährlich werden könnte.

Bei der Genehmigung des Höchstbetrages der Kassenkredite ist es Aufgabe der Aufsichtsbehörde zu prüfen, ob die Gemeinde ihren Kassenbedarf nicht aus

anderen eigenen Mitteln decken kann. Zu den eigenen Mitteln zur Deckung des Kassenbedarfs zählt die Betriebsmittelrücklage. Außerdem darf die Gemeinde gemäß § 15 Abs.1 RücklVO Rücklagen, die für andere Zwecke angesammelt worden sind, vorübergehend zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben des ordentlichen Haushalts unter den zu § 15 Abs.1 RücklVO genannten Voraussetzungen in Anspruch nehmen.
Erst wenn feststeht, daß die Gemeinde auch mangels einer ausreichenden Betriebsmittelrücklage oder der Möglichkeit nach § 15 Abs.1 RücklVO nicht in der Lage ist, ihren Kassenbedarf zu decken, darf die Aufsichtsbehörde die Kassenkredite bzw. deren in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstsatz unter der Voraussetzung von § 88 Abs.1 GONW genehmigen [1].

cc) Darlehen

Die Schuldenaufnahme der Gemeinde ist in ihrem eigenen Interesse einer besonders starken Kontrolle unterworfen. So bedarf die Darlehensaufnahme selbst dann, wenn die Gesamtgenehmigung in der Haushaltssatzung nach § 78 GONW erteilt ist, im Einzelfalle einer nochmaligen Genehmigung, der sogenannten Einzelgenehmigung gem. § 8o GONW. Es wird also die Genehmigung des Gesamtbetrages der Darlehen in Form der Gesamtgenehmigung oder Generalgenehmigung [2] nach § 78 GONW in jedem Falle nur vorbehaltlich der Genehmigung zur Aufnahme der einzelnen Darlehen und ihrer Bedingungen als Einzelgenehmigung oder Spezialgenehmigung [3] nach § 8o GONW erteilt [4].

Eine genaue Unterscheidung zwischen den Gesichtspunkten, die die Aufsichtsbehörde im Rahmen der Gesamtgenehmigung zu beachten hat und denjenigen,

---

1) vgl. KOTTENBERG, Erl. I zu § 83 GONW
2) vgl. PAGENKOPF, Einführung, S. 153
3) vgl. PAGENKOPF, Einführung, S. 153
4) vgl. BERKENHOFF-SINDERMANN, Haushaltswesen, S. 116; KIRSTEN, Gemeindefinanzen, S. 132

die für die Einzelgenehmigung maßgebend sind - wie auch der verschiedenen Funktion der beiden Genehmigungen -,geht aus dem Wortlaut des § 78 GONW nicht eindeutig genug hervor. Diese Bestimmung schreibt vor, daß die Genehmigung zu versagen ist, soweit sich schon in diesem Zeitpunkt erkennen läßt, daß die Voraussetzungen für die Aufnahme der einzelnen Darlehen offenbar nicht vorliegtn. Damit wird die Gesamtgenehmigung praktisch zu einer "antizipierten Einzelgenehmigung"[1]. In der Praxis ist dies insofern von Vorteil, als die Gemeinde, deren Darlehens-Gesamtbetrag in der Haushaltssatzung genehmigt ist, davon ausgehen kann, daß sie ihre Vorhaben im außerordentlichen Haushaltsplan wie vorgesehen finanzieren und durchführen kann. Andernfalls würde eine zu große Unsicherheit bestehen,wenn die Gesamtgenehmigung zwar eine grundsätzliche Einverständniserklärung der Aufsichtsbehörde mit einer Fremdverschuldung in der veranschlagten Höhe bedeutete,aber erst die Einzelgenehmigung der Gemeinde Gewißheit darüber verschaffen würde, ob die geplanten Investitionen auf Grund ihrer finanzwirtschaftlichen Situation überhaupt realisierbar sind. Eine derartige Situation ergibt sich beispielsweise für Gemeinden in Hessen, das keine Gesamtgenehmigung mehr kennt [2].

Erteilt die Aufsichtsbehörde die Gesamtgenehmigung, so gibt sie damit zu erkennen, daß sie die von der Gemeinde in Aussicht genommene Verschuldung in dem entsprechenden Rechnungsjahr für tragbar hält. Ist die Gesamtgenehmigung nach § 78 GONW erteilt, so weiß die Gemeinde, daß sowohl ihre Ausgabenplanung gesichert ist als auch die in Zukunft daraus resultierenden Belastungen mit den Möglichkeiten des ordentlichen Haushaltsplanes in Einklang stehen[3].

---

1) BERKENHOFF-SINDERMANN, a.a.O., S. 116
2) BERKENHOFF-SINDERMANN, a.a.O., S. 117
3) vgl. WIXFORTH, S. 99

Da die Aufsichtsbehörde in Vertretung des Landes mit der in der Gesamtgenehmigung enthaltenen Unbedenklichkeitserklärung eine erhebliche Verantwortung übernimmt, so muß sie dementsprechend auch die Möglichkeit haben, die materiellen Voraussetzungen für die Darlehensaufnahme eingehend überprüfen zu können.

Nach der ersten Ausführungsanweisung zu § 72 des Gemeindefinanzgesetzes (GemFinGes)[1] soll die Genehmigung des Gesamtbetrages der Darlehen gemäß § 72 Abs.1 S.2 GemFinGes sicherstellen, daß schon in den Haushaltsplan (Nachtragshaushaltsplan) nur solche Darlehen eingestellt werden, die später auch im Hinblick auf die Vorschriften des GemFinGes tatsächlich aufgenommen werden können. Die Vorschriften des § 72 Abs.1 Satz 2 GemFinGes sind unverändert in die DGO (§76) und auch in die GONW (§ 67 S.2) übernommen worden.

Dementsprechend hat die Aufsichtsbehörde vor Erteilung der Gesamtgenehmigung zu prüfen:

1. ob es sich bei der beabsichtigten außerordentlichen Ausgabe um einen eigenen Bedarf der Gemeinde handelt, d.h.,ob sich der Bedarf im Rahmen gemeindlicher Ausgaben ergibt[2];
2. ob ein außerordentlicher Bedarf vorliegt;
3. ob es sich um einen unabweisbaren und gegenwärtigen Bedarf handelt, d.h., ob der Bedarf wirklich dringend notwendig und unaufschiebbar ist [3];
4. ob dieser Betrag nicht auf andere Weise als durch Aufnahme eines Darlehens gedeckt werden kann und zwar, ob nicht etwa Rücklagen, Vermögenserlöse oder sonstige außerordentliche Einnahmen zur Finanzierung des betreffenden Projektes hätten herangezogen werden können;

---

1) Erste Ausführungsanweisung vom 23.2.1934 (MBliV S.347) zum preußischen Gemeindefinanzgesetz vom 15.12.1933 (GS S.442)
2) vgl. GIERE, in HdKWP III, S.196; WIXFORTH, S.93
3) vgl. KOTTENBERG, Erl. I, 3 zu § 79 GONW

5. ob die Leistungsfähigkeit der Gemeinde den Anforderungen des neuen Schuldendienstes gewachsen ist.

Hierzu besagt die Verwaltungsverordnung [1] zu § 78 GONW in Ziff. 4, daß neben der Prüfung der Voraussetzungen für Darlehensaufnahmen nach § 79 GONW ferner zu untersuchen ist, ob die Gemeinde auch in der Lage ist, außer dem Schuldendienst noch die sogenannten Folgelasten zu tragen, d.h.

> "ob die Gemeinde in den kommenden Jahren ohne eine Gefährdung ihres Haushaltsausgleichs die laufenden Verwaltungs- und Unterhaltungskosten für die Einrichtung übernehmen kann, die mit dem in der Haushaltssatzung vorgesehenen Darlehensbetrag finanziert werden sollen" [2].

Schließlich darf auch durch Darlehensaufnahmen sich der Gesamtschuldenbestand der Gemeinde der als tragbar anzusehenden Verschuldungsgrenze nur so weit annähern, daß für die Aufnahme von Darlehen für etwaige bereits in der Planung befindliche unaufschiebbare kommunale Maßnahmen ein angemessener Raum bleibt. Bei der Beachtung aller dieser Gesichtspunkte wird die Aufsichtsbehörde vor die Frage gestellt, bis zu welcher Höhe sich die einzelne Gemeinde - gemessen an ihrer Finanzkraft - verschulden darf. Zu dieser Frage sind mancherlei Überlegungen angestellt und Faustregeln entwickelt worden.

Soll sich die Schuldengrenze an der Pro-Kopf-Verschuldung oder an einer Quote der gemeindlichen Einnahmen orientieren ?
Die Pro-Kopf-Verschuldung - von den Kommunalpolitikern leider immer wieder zur Rechtfertigung ihrer Ausgabefreudigkeit und Verschuldungspolitik angeführt - ist in Wirklichkeit kein echter Maßstab. Denn die Pro-Kopf-Verschuldung ist in finanzstarken

---

1) Erste VerwVO zur GONW v.1o.11.1952 (MBlNW S. 2159);(SMBl NW 2o2o)
2) vgl. Erste VerwVO Ziff. 4 zu § 78 GONW

Gemeinden völlig anders zu bewerten als in finanzschwachen Gemeinden. Das entscheidende Kriterium für die Pro-Kopf-Verschuldung liegt nicht in dem Vergleich von Verschuldungshöhe zur Einwohnerzahl, sondern in der Relation zwischen Verschuldung und Steuerkraft einer Gemeinde. Somit kann sich eine Gemeinde mit hohem Realsteueraufkommen eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung leisten als eine - an der Einwohnerzahl gemessen - gleich große Gemeinde oder sogar größere Gemeinde, die jedoch steuerschwach ist. Es kann beispielsweise bei zwei gleich großen Gemeinden in der Gemeinde A, in der größere Industriebetriebe angesiedelt sind, eine Pro-Kopf-Verschuldung von 2oo,- DM als durchaus vertretbar angesehen werden. In der Gemeinde B dagegen, einem Verwaltungszentrum mit bäuerlichem Hinterland, ist die gleiche Pro-Kopf-Verschuldung unangemessen hoch. Aus dieser Gegenüberstellung ist deutlich zu sehen, daß sich die Verschuldungsgrenze nicht an der Einwohnerzahl, sondern allein an der Steuerkraft der einzelnen Gemeinde zu orientieren hat.

Schließlich ist es auch von entscheidender Bedeutung, ob eine Gemeinde rentierliche Investitionen vornimmt oder unrentierliche. Denn rentierliche Investitionen belasten die Haushalte der folgenden Jahre nicht mit Folgekosten, so daß eine große Investition für rentierliche Maßnahmen weniger belastet als kleinere, aber unrentierliche Investitionen.
Ebenso problematisch ist es, den Verschuldungsmaßstab an einer Quote der gemeindlichen Einnahmen anzulegen. Denn die unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden begründen je nach dem Ausmaß und der Qualität gemeindlicher Einrichtungen auch eine unterschiedliche Kapazität der Verschuldungsmöglichkeiten.

Es bestehen in der Wissenschaft grundsätzliche Zweifel,ob sich überhaupt zuverlässige Kriterien für die

kommunale Verschuldungsgrenze aufstellen lassen [1]. Wenn auch in der Praxis gewisse Richtzahlen für die Höchstverschuldung angezogen werden, so wird doch in jedem Einzelfall die konkrete Finanzsituation der Gemeinde zugrunde gelegt werden müssen. Entscheidend ist letztlich die sogenannte f r e i e F i n a n z s p i t z e . An ihrem Umfang ist es am sichersten abzulesen, was sich eine Gemeinde in absehbarer Zeit an zusätzlichen Belastungen noch zumuten kann. Dabei ist auch die Gesamtwirtschaftslage zu berücksichtigen, da die in der Regel größte gemeindliche Einnahme - die Gewerbesteuer - auch am ehesten konjunkturanfällig ist. So kann es sich eine Gemeinde, die von der Gewerbesteuer eines oder weniger Großbetriebe lebt, in Zeiten einer latenten oder zu erwartenden Konjunkturabschwächung nicht leisten, ihre bestehende Fremdverschuldung durch erneute Darlehensaufnahmen bis an die bisherige Grenze auszuschöpfen.

Die Aufsichtsbehörde muß alle diese Überlegungen in die Betrachtung der Finanzstruktur der Gemeinde einbeziehen, um dementsprechend entscheiden zu können, ob weitere Darlehensaufnahmen genehmigt werden können oder nicht. Daraus folgt aber, daß einmal wegen der drängenden Zeit und zum anderen deshalb, weil im Stadium der ersten Überprüfung manche Bedingungen noch nicht vorliegen und die Entwicklung oft noch nicht genügend klar zu überblicken ist, in der Praxis eine eingehende Durchleuchtung der eingestellten Darlehensbeträge nicht möglich ist. In der Praxis wird die Aufsichtsbehörde daher die Gesamtgenehmigung im Grundsatz erteilen und die Prüfung der speziellen Bedingungen im Rahmen des Einzelgenehmigungsverfahrens (§ 8o GoNW) vornehmen. Denn die Frage der Verschuldungsfähigkeit hängt nicht von einem oder zwei Prozent bei den zu leistenden Darlehenszinsen ab. Wenn bei

---

1) vgl. z.B. SCHMÖLDERS in HdKWP III, S. 67; BADENHOOP in HdKWP III, S. 595

der Einzelgenehmigung aber nicht nur die Kreditbedingungen, sondern auch die einzelnen Voraussetzungen überprüft werden müssen, die formell dem Verfahren der Gesamtgenehmigung vorbehalten sind, so bedeutet das einen weit größeren Zeitaufwand für die Erteilung der Einzelgenehmigungen als vom Gesetzgeber ursprünglich hierfür vorgesehen ist.

Eine solche in der Praxis entwickelte Schwerpunktverlagerung von der Gesamtgenehmigung zur Einzelgenehmigung hin hat Stimmen laut werden lassen, die eine Gesamtgenehmigung für überflüssig halten und es lediglich mit der Einstellung der Darlehen in den außerordentlichen Haushaltsplan einerseits und der Einzelgenehmigung andererseits bewenden lassen wollen [1]. In der Gemeindeordnung von Hessen ist das bereits geschehen. Dort kennt man keine Gesamtgenehmigung der Darlehen bei Genehmigung der Haushaltssatzung mehr.[2]

Dennoch bietet das Gesamtgenehmigungsverfahren der Aufsichtsbehörde die bessere Möglichkeit, die gesamte Finanzlage der kommunalen Gebietskörperschaften präventiv zu kontrollieren und dabei die Grenzen zu ermitteln, in denen eine Schuldenbelastung mit dem Gemeindewohl noch vereinbar ist. Dies ist der Aufsichtsbehörde im Rahmen der Gesamtgenehmigung schon aus rein praktischen Gründen eher möglich, da ihr die Haushaltssatzung mit allen notwendigen Anlagen insbesondere auch dem Haushaltsplan und den entsprechenden Vorberichten, vorliegt und sie in diesem Zeitpunkt eine größere Übersicht hat als bei den späteren Genehmigungsanträgen für die einzelnen Darlehen. Die Einzelgenehmigung kann sie später dann darauf beschränken, die Beachtung der gesetzlich im einzelnen festgelegten Finanzgrundsätze (§ 79 GONW)

---

1) vgl. HÖLZER, Die Gemeinde, 1963, S. 11o
2) vgl. § 117 GOHESS; BERKENHOFF-SINDERMANN, a.a.O., S. 117

sicherzustellen [1]. Wenn dieses Verfahren auch etwas schwerfällig sein mag und deshalb manche Kritik erfährt, so steht es aber noch nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit - als Ausfluß des Übermaßverbotes - entgegen. Die Gesamtgenehmigung bedeutet für die Gemeinden insofern eine Hilfe, als sie den Zweck verfolgt, den Gemeinden früh genug Klarheit darüber zu verschaffen, in welchem Maße die einzelnen Darlehen Aussicht haben, später genehmigt zu werden. Die Gesamtgenehmigung gem. § 78 GONW schützt also nicht zuletzt die Gemeinden vor nutzlosen Verhandlungen mit Kreditinstituten oder anderen Darlehensgebern. Die Aufnahme des Darlehens wird dadurch kaum verzögert, es sei denn, die Genehmigung wird nicht rechtzeitig beantragt. Dies kann aber nicht der Notwendigkeit der Gesamtgenehmigung, sondern nur der Gemeinde selbst zur Last gelegt werden. Das gilt umso mehr, als die Zustimmung für die Einzelgenehmigung nach § 13 des Gemeindeumschuldungsgesetzes (GUG) [2] in den meisten Bundesländern mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen heute entfällt. Aber selbst in Nordrhein-Westfalen, wo das Gemeindeumschuldungsgesetz von der staatlichen Praxis für gültig gehalten wird [3], hat § 13 GUG kaum noch eine wesentliche Bedeutung. Während in Baden-Württemberg die Zustimmung nach § 13 GUG auf Grund von ministeriellen Erlassen nicht mehr verlangt wird [4], ist diese Vorschrift auch in Nordrhein-Westfalen praktisch überholt [5].

---

1) vgl. GIERE in HdKWP III, S. 204
2) GUG vom 21.9.1933 (RGBl.I S. 647) i.d.F. vom 29.3.1935 (RGBl.I S. 456); diese Bestimmung ist Landesrecht geworden. An die Stelle der darin genannten Reichsminister sind die zuständigen Fachminister der Länder getreten; vgl.SUREN II, S.394
3) vgl. STERN, Konjunktursteuerung, S. E 73
4) vgl. DÜMMLER, S. 90 FN 10
5) vgl. SEELE, S. 307; WIXFORTH, S. 100 f.

Die Zustimmung des Innenministers zur Einzelgenehmigung gemeindlicher Darlehensaufnahmen nach § 13 GUG hatte den Zweck, den Kommunalkredit mit den finanz- und währungspolitischen Zielen des Staates in Einklang zu bringen. Die Zustimmungserteilung wurde von der Frage des "wirtschaftlichen Gesamtergebnisses der Verzinsung" abhängig gemacht [1]. Die Zustimmungsbefugnis wurde später für die Verpflichtungsgeschäfte unter einer bestimmten Wertgrenze auf die staatlichen Mittelinstanzen übertragen [2]. Wenn auch die Gründe, die zur Einführung des Gesetzes geführt haben, heute weggefallen sind[3] und § 13 GUG nur eine im staatlichen Behördenbau intern wirkende Bedeutung hervorruft, so bietet diese Vorschrift doch gewisse Ansatzpunkte für eine konjunkturelle Steuerung der Kreditaufnahmen [4]. Bis vor wenigen Jahren bestand kein Anlaß, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, was ein Grund mehr dafür grwesen sein mag, das Gesetz in den meisten Ländern völlig aufzuheben. Deshalb konnte § 13 GUG in den Jahren 1966/67 nicht mehr als Mittel zur Konjunktursteuerung dienen.

5. Die aufsichtsbehördliche Genehmigung und das Stabilitätsgesetz von 1967

Auf Grund der Maßnahmen der Bundesregierung zur Konjunktursteuerung könnten die Genehmigungsvorbehalte für Teile der Haushaltssatzung seit dem Jahre 1967 einen über ihre bisherige Bedeutung hinausgehenden weiteren Inhalt bekommen haben.

Durch die Änderung des Art. 1o9 GG [5] hat der Bund

---

1) vgl. STERN, a.a.O.
2) in NRW auf den Regierungspräsidenten; durch Erlaß des Innenministers vom 1.12.1959 (MBl.S.652)
3) vgl. WIXFORTH, a.a.O.
4) STERN, a.a.O.
5) BGBl. 1967 I, S. 581

nach Absatz 3 eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft erhalten. Nach Artikel 109 Abs.4 GG ist der Bund ermächtigt, Vorschriften über Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften zu erlassen, wenn einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegengewirkt werden muß.

Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft [1] verpflichtet die Gemeinden und Gemeindeverbände in § 16 Abs.1 ausdrücklich, bei ihrer Haushaltswirtschaft den Zielen des § 1 StabG - Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsbestand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei angemessenem Wirtschaftswachstum - Rechnung zu tragen. Nach § 16 Abs.2 StabG sind die Länder verpflichtet, durch geeignete Maßnahmen auf die Gemeinden einzuwirken, bei ihrem Finanzgebaren konjunkturelles Wohlverhalten an den Tag zu legen. Diese unmittelbare Inpflichtnahme der Gemeinden durch ein Bundesgesetz wird man mit STERN-MÜNCH [2] als verfassungsgemäß ansehen müssen. Hierbei ist deren Begründung, die Grundsatzkompetenz des Art. 109 Abs. 3 GG beziehe sich wegen des Fehlens eines Adressaten auch auf die Gemeinden überzeugender als der weitere Hinweis, mit dieser Regelung werde nicht Kommunalrecht, sondern Finanzrecht normiert. Die Verpflichtung der Länder nach § 16 Abs.2 StabG trägt der Verfassungsrechtslage Rechnung, daß dem Bund kein unmittelbares Durchgriffsrecht auf die Gemeinden gegeben ist [3]. Gerade diese Einwirkungspflicht der Länder könnte den Genehmigungsvorbehalten einen weitergehenden Inhalt gegeben haben, wenn sich aus

---

1) kurz: Stabilitätsgesetz (StabG)
2) STERN-MÜNCH, Erl. 2 zu § 16 StabG
3) BVerfG. Urt.v.3o.6.1958, BVerfGE Bd.8, S.122(137)

ihr nicht bereits unmittelbare Befugnisse der Länder gegenüber den Gemeinden ergeben sollte.

Soweit ersichtlich hat sich STERN [1] als Erster mit dem sich hieraus ergebenden Problemkreis auseinandergesetzt.
STERN lehnt die durchaus denkbare Möglichkeit ab, § 16 Abs.2 StabG eröffne dem Staat ein zusätzliches Instrument um lenkend in kommunale Finanzautonomie einzugreifen. Nach seiner Ansicht ist bereits die Formulierung "geeignete Maßnahmen" zu unbestimmt, um rechtsstaatlichen Anforderungen genügen zu können. Auch werde dadurch Art. 28 Abs.2 GG verletzt, der nur gesetzlich geregelte Einwirkungen auf die Gemeinden ohne Antastung des Wesensgehaltes kommunaler Selbstverwaltung zuläßt [2]. Andererseits ist STRRN zu Recht der Ansicht, daß in § 16 Abs.2 StabG verfassungskonform auf die bereits bestehenden landesgesetzlichen Einwirkungsmöglichkeiten der Länder auf ihre Gemeinden verwiesen wird [3]. Derartige Einwirkungsmöglichkeiten stellen die aufsichtsbehördlichen Genehmigungsvorbehalte im Rahmen der gemeindlichen Haushaltswirtschaft dar. Damit läge es nahe, die Ansicht zu vertreten, die Genehmigungsvorbehalte seien ein wirksames Instrument, um die Ziele des § 1 StabG durchzusetzen. Als Voraussetzung für eine solche Inanspruchnahme der Genehmigungsvorbehalte sieht STERN [4] jedoch an, "daß sie nach geltendem Landesrecht überhaupt konjunkturpolitisch anwendbar sind". Nach seiner Ansicht ist diese Voraussetzung grundsätzlich in dem staatlich-kommunalen Kondominium der Genehmigungsvorbehalte erfüllt, wenn das staatliche, also das Gesamtinteresse "als Telos des Mitwirkungsaktes" in Betracht kommt; dagegen nicht, wenn

---

1) vgl. dessen Gutachten zum 47. Deutschen Juristentag (Konjunktursteuerung)
2) STERN, Konjunktursteuerung, S. E 62
3) STERN, a.a.O.
4) a.a.O., S. E 63

der Schutz der Bürger oder der Gemeinde vor sich selbst im Vordergrund steht [1]. HETTLAGE [2] ist der Meinung, durch § 16 Abs.2 StabG sei insofern eine Verbesserung geschaffen worden, als nach dem bisherigen Recht die Aufsichtsbehörden auch dann eine Darlehensgenehmigung nicht hätten versagen dürfen, wenn allgemeine konjunkturelle Gründe gegen eine zusätzliche Verschuldung der Gemeinden gesprochen hätten.

Folgt man diesen Auffassungen, so haben nur diejenigen Genehmigungsvorbehalte, die das Gesamtinteresse schützen sollen, tatsächlich einen weitergehenden Inhalt dahin bekommen, daß die Länder verpflichtet sind, sie künftig auch als konjunkturelle Lenkungsinstrumente einzusetzen. Es sei denn, man legt die von HETTLAGE geäußerte Meinung noch weitergehend aus.

Demnach bleibt zu fragen, ob nicht auch die übrigen Genehmigungsvorbehalte konjunkturpolitisch eingesetzt werden können.
Ansatzpunkte hierfür könnten sich von zwei Seiten her ergeben: Einmal ist es zweifelhaft, ob die Unterscheidung Gesamtinteresse - Einzelinteresse auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik sachgerecht ist. Zum anderen könnte man vertreten, daß sich der Inhalt der herkömmlichen Genehmigungsvorbehalte gewandelt hat; das müßte dann bei der Interpretation berücksichtigt werden.

Die Unterscheidung von Gesamtinteresse und Einzelinteresse beruht auf der Erkenntnis, daß zwischen beiden oft ein Spannungsverhältnis besteht, das ausgeglichen werden will. In solchen Fällen ist durch eine Abwägung das objektiv geringerwertige Interesse zu ermitteln, welches hinter dem objektiv höherwertigen Interesse zurückzustehen hat.

---

1) STERN, a.a.O., S. E 65 f.
2) Referat auf der XIII. kreditpolitischen Tagung zum Thema: "Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Verschuldung"

Auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik erscheint es aber als zweifelhaft, ob es überhaupt ein solches Spannungsverhältnis gibt. Denn man wird sagen können, daß die Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durchaus ebenso im wohlverstandenen Interesse eines objektiv gedachten Bürgers wie im wohlverstandenen Interesse der jeweiligen Gemeinde liegt. Denn eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wird in der Regel jeden Bürger mehr oder weniger betreffen, wie auch die Haushaltswirtschaft der jeweiligen Gemeinde negativ beeinflussen. Daraus kann man dann aber den Schluß ziehen, daß auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik Gesamtinteresse und Einzelinteresse nicht gegeneinander, sondern parallel gerichtet sind. Dann sollte es aber auch möglich sein, die Genehmigungsvorbehalte umfassend als Instrumente der konjunkturellen Leitung einzusetzen.
Mag sich diese Auslegung auch nicht ohne weiteres in das Schema der herkömmlichen Auslegung einfügen, so sollte doch bedacht werden, ob die überkommenen Schemata nicht auch weiterentwickelt und dem Wandel der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technischen Verhältnisse angepaßt werden müssen. Andernfalls müßten neue Anforderungen nur deshalb im Wege der Auslegung unberücksichtigt bleiben, weil diese Notwendigkeiten bislang nicht bekannt und daher auch vom Gesetzgeber nicht zu beachten waren. Jedoch muß eine ausdehnende Auslegung aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit zumindest im Gesetzeswortlaut anklingen. Aus diesen Überlegungen gelangt man zu der anderen Frage, ob sich der Inhalt der Genehmigungsvorbehalte gewandelt haben könnte. Dem müßte die Interpretation dann Rechnung tragen.

Ein Beispiel für einen solchen Inhaltswandel findet sich beim Bundeshaushalt. Dort wurde unter Billigung des Schrifttums [1] der bisherige Art. 115 GG durch

1) vgl. Institut FSt, Heft 92, S. 23 f

eine sehr weitherzige Handhabung den konjunkturpolitischen Erfordernissen nutzbar gemacht. Eine solche weite Auslegung war spätestens seit der Einfügung des Art. 109 Abs.2 GG sogar eine rechtliche Notwendigkeit, da Art. 115 GG nunmehr einen anderen Stellenwert erhalten hatte und nicht im Widerspruch zu Art. 109 Abs.2 GG ausgelegt werden durfte. Damit sollte notwendig auch ein Inhaltswandel bei den Genehmigungsvorbehalten anzunehmen sein.
Durch § 16 Abs.1 StabG ist der gesamten gemeindlichen Haushaltswirtschaft zusätzlich eine neue Verpflichtung zuerteilt. Die Richtung und die Struktur der Pflichten im gemeindlichen Haushaltswesen sind insgesamt verändert worden. Das muß sich auch auf den Inhalt der Genehmigungsvorbehalte auswirken. Diese befinden sich seit dem Bestehen des § 16 Abs.1 StabG in einem veränderten Vorschriftengefüge, doch auch unter den veränderten Gegebenheiten haben sie ihre Aufgabe zu erfüllen.

Rechtsstaatliche Bedenken stehen einer solchen Auslegung nicht entgegen, da für die Gemeinden dadurch weder neue Pflichten begründet noch neue Eingriffsrechte gegen sie geschaffen werden. Es wird vielmehr nur die Überwachung ermöglicht, ob die für die Gemeinden bestehenden Pflichten eingehalten werden. Das steht durchaus auch im Einklang mit Art. 28 Abs. 2 GG.

Eine abschließende Überlegung mag zeigen, daß eine andere als die bisher vertretene Auslegung zu einem merkwürdigen Ergebnis führen würde.

Wenn man, STERN folgend, auf den herkömmlichen Zweck der Genehmigungsvorbehalte abstellt, so muß man [1] den Weg der Gesetzesänderung gehen. Soweit aber in

---

1) von der oben aufgezeigten Möglichkeit, den herkömmlichen Zweck mit dem neuen parallel zu werten, einmal abgesehen.

den jetzigen Bestimmungen über die Genehmigungsvorbehalte eine besondere Kennzeichnung ihres Zwecks nicht enthalten ist, könnte diese "Gesetzesänderung", ohne den Wortlaut zu berühren, dadurch bewirkt werden, daß der Gesetzgeber beispielsweise lediglich in einer Durchführungsverordnung zum Ausdruck brächte, die Genehmigungsvorbehalte sollten nach seiner Absicht auch als konjunkturelle Lenkungsinstrumente eingesetzt werden. Ein solch merkwürdiges Ergebnis läßt die Notwendigkeit, den Weg einer Gesetzesänderung beschreiten zu müssen, nicht einsehen. Folgt man der aufgezeigten Meinung, dann bedarf es auch nicht des Umweges über das Gemeindeumschuldungsgesetz, welches STERN [1)] zumindest dort,wo es noch gilt, offenbar wieder zum Leben erwecken und als konjunktursteuerndes Mittel nützen will.

---

1) a.a.O., S. E 73

Siebtes Kapitel

§ 12 Die Rechtsnatur der Haushaltssatzung

1. Einleitung

In dieser Studie ist aufgezeigt worden, daß die Haushaltssatzung unter den Satzungen gemäß § 4 GONW eine besondere Stellung einnimmt. Mit der herrschenden Auffassung ist davon auszugehen, daß die Haushaltssatzung weder ein Verwaltungsakt noch eine Rechtsverordnung [1], sondern ein im formellen Verfahren zustandegekommenes Ortsgesetz ist.
Die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung vom Ortsgesetzgeber erlassenen Satzungen beinhalten in der Regel abstrakt generelle Regelungen. Sie sind Rechtsnormen, die eine unbestimmte Anzahl von Fällen regeln und sich an eine unbestimmte Anzahl von Personen wenden, und insoweit Rechtsnormen wie jede andere Rechtsnorm im Sinne des § 2 EGBGB und des früheren § 1 Abs.2 MRVO 165 [2] sind.

Die Gemeindeordnungen enthalten jedoch Ermächtigungen, durch Satzungen auch solche Regelungen zu treffen, die weder in Freiheit und Eigentum des Einzelnen eingreifen, noch eine Verpflichtung zum Handeln, Dulden oder Unterlassen beinhalten [3]. Solche Satzungen haben organisatorische Normen zum Inhalt. Somit ist die Außenwirkung nicht begriffswesentlich für den Satzungsbegriff [4].

Geht man von der - heute noch überwiegend vertretenen-

---

1) OVG Münster in KStZ 1957, S. 129
2) SINDERMANN, Detmold, Heft 5, S. II/7; WOLFF, VerwR I, § 25, IX, a
3) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S. 9
4) für viele vgl. WOLFF, VerwR I, § 25, IX, b; PAGENKOPF, a.a.O., S. 1o

Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff [1] aus, so besitzen Gesetze und Satzungen, die Organisationsnormen beinhalten und keine Außenwirkung haben, keinen Rechtssatzcharakter [2]. Sie sind danach Gesetze oder Satzungen in lediglich formellem Sinn.

Hierzu gehört vor allem die Hauptsatzung [3], die jede Gemeinde in fast allen Bundesländern erlassen muß, wie auch die Eigenbetriebssatzung [4] und die von Gemeinden erlassen werden muß, die ihre wirtschaftlichen Unternehmungen in der Form von Eigenbetrieben führen [5].

2. Die Haushaltssatzung als "Mischsatzung"

Im Rahmen der Haushaltssatzung wird zunächst der Haushaltsplan festgesetzt. Der Haushaltsplan ist eine Organisationsnorm, die nur Wirkungen im Innenverhältnis zu der Gemeinde und ihren Organen hervorruft [6]; so ist der Gemeindedirektor verpflichtet, die Verwaltung nach der Haushaltssatzung zu führen (§ 91 GONW). Sie bildet die Grundlage aller Einnahmen und Ausgaben (§ 84 Abs.1 GONW); durch ihren Hauptbestandteil aber, den Haushaltsplan, werden Ansprüche oder Verbindlichkeiten anderer weder begründet noch aufgehoben [7].

---

1) Die Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff wurde zuerst von STOCKMAR (Aegidi's Zeitschrift für deutsches Staatsrecht und deutsche Verfassungsgeschichte, Jg 1867, S.196-219) vertreten und später von LABAND, am Beispiel des Haushaltsgesetzes entwickelt und begründet ("Das Budgetrecht nach den Bestimmungen ...", S. 3-6, 11-14, 53-55 und "Das Staatsrecht des deutschen Reiches", Bd. 2, S.57 und ders. "Zur Lehre vom Budgetrecht", AöR, Bd.1, S. 186)
2) GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S.153; LOHR, S. 53; SALZWEDEL, Kommunalrecht, S. 268
3) § 4 Abs.2 GONW
4) § 74 GONW
5) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S.10
6) vgl. SUREN-LOSCHELDER, Bd.II, S.234; PAGENKOPF, a.a.O.
7) § 31 GemHVONW; KIRSTEN, Gemeindefinanzen, S.27; ODENBREIT-HENSEL, S.445; WOLFF, VerwR III, § 164, II, b

In zahlreichen Vorschriften der Gemeindeordnungen und der Gemeindehaushaltsverordnung kommt die Bindung der Verwaltung auch an die übrigen Teile der Haushaltssatzung zum Ausdruck [1].

Die Haushaltssatzung, die auch als das Haushaltsgesetz der Gemeinden bezeichnet werden kann, geht in einem Teil ihres Inhalts jedoch über den des heute üblichen staatlichen Haushaltsgesetzes hinaus. Da in der Haushaltssatzung auch die Realsteuerhebesätze festgesetzt werden, enthält sie neben Organisationsnormen auch solche mit Außenwirkung. Durch die Festsetzung der Realsteuerhebesätze wird die Ermächtigung zur Heranziehung der Realsteuerpflichtigen geschaffen und gleichzeitig deren Leistungspflicht begründet [2]. Damit hat die Realsteuerfestsetzung Rechtsnormcharakter [3].
Kennzeichnet man mit der noch vorherrschenden Auffassung das Haushaltsgesetz als ein Gesetz in formellem Sinn, so kann dies für die Haushaltssatzung keine entsprechende Geltung haben, da sie zumindest teilweise materiellrechtlichen Inhalt hat [4].
So wird die Haushaltssatzung in Rechtslehre und Rechtsprechung als Satzung eigener Art oder auch als Mischsatzung bezeichnet [5]. Der Erlaß der Haushaltssatzung ist ein Akt kommunaler Rechtsetzung; die Haushaltssatzung selbst wird nach der noch herrschenden Auffassung als ein formelles Ortsgesetz angesehen, das bezüglich der Festsetzung der Hebesätze auch materiel-

---

1) vgl. z.B. für NRW: § 83 Abs.1, § 93 Abs.2 u.3 GONW; § 39 GemHVONW
2) GÖNNENWEIN, a.a.O., S. 153
3) für viele: PAGENKOPF, a.a.O., S.13; WOLFF, a.a.O.
4) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., mit Hinweisen
5) KOTTENBERG, Erl.I zu § 84 GONW; ODENBREIT-HENSEL, S.445; RAUBALL, Erl.2 zu § 4 und Erl. 1 zu § 84 GONW; DAVID, S.113; KIRSTEN, a.a.O., S.27; PAGENKOPF, a.a.O., S.13; SINDERMANN, Detmold, S. II/7; ZUHORN-HOPPE, Gemeinde-Verfassung, S.114; BVerwG, Urt.v.18.3.1960, BVerwGE Bd.10, S. 224

le Rechtsnormeigenschaft besitzt [1].

Es zeigt sich, daß die materielle Rechtssatzeigenschaft eines Teiles der Haushaltssatzung an die Außenwirkung der Hebesatzfestsetzung geknüpft wird. Das entspricht der Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff.

3. Kritik an der Lehre vom "doppelten Gesetzesbegriff"

Würde die Haushaltssatzung die Festsetzung der Realsteuerhebesätze nicht zum Inhalt haben, so bestände - abgesehen von ihrem Geltungsbereich - kein Unterschied zu den staatlichen Haushaltsgesetzen und sie hätte nach der Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff, wie diese, nur formellen Gesetzescharakter.
Daher trifft die Kritik an der Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff die Problematik des Rechtscharakters des Haushaltsgesetzes ebenso wie die der Haushaltssatzung.
In jüngerer Zeit haben sich vor allem BÖCKENFÖRDE[2] und RUPP [3] kritisch mit der von LABAND [4] und JELLINEK [5] begründeten Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff auseinandergesetzt. Da LABAND das Haushaltsgesetz zum Ansatzpunkt für seine Lehre genommen hat, erscheint es notwendig, hierauf kurz Bezug zu nehmen.

Für die Entwicklung eines "formellen Gesetzesbegriffs"

---

1) BODENSTAFF, S.31/32; PAGENKOPF, a.a.O., S.15; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, S.1o5 f.; ZUHORN-HOPPE,a.a.O.,S.1o2; OVG Lüneburg, Urt.v.5.9.1957, KStZ 1957, S.229; OVG Münster, Urt.v.26.3.1958, KStZ 1958, S.129; LVG Minden, Urt.v.29.9.1954, Die Selbstverwaltung 1955, S. 91
2) BÖCKENFÖRDE, Gesetz, S.285 ff.; ders., Bereich der Regierung, S. 73 ff., 112 ff.
3) RUPP, Grundfragen, S.19 ff.; ders. in NJW 1966, S. 1o97 ff.
4) LABAND, Budgetrecht, S. 3-8; ders., Staatsrecht, S. 57
5) JELLINEK, Gesetz und Verordnung, S. 231

geht LABAND [1] vom "materiellen Gesetzesbegriff" aus, der für ihn der Gesetzesbegriff im eigentlichen Sinne ist. Die Teilung des Begriffs "Gesetz" in einen materiellen und einen formellen erscheint LABAND notwendig, um den verschiedenen Bedeutungen des Wortes "Gesetz" in der preußischen Verfassung gerecht zu werden.
So reißt er Form und Inhalt des Gesetzes auseinander und knüpft an die Gesetzesform allein noch keine besonderen Rechtswirkungen; vielmehr ist es für ihn der materielle Inhalt, dessen generelle Anordnung dem Gesetz Normcharakter verleiht. Der formelle Gesetzesbegriff wird dem materiellen jedoch nicht unter-, sondern nebengeordnet [2].

Entsprechend seiner Tendenz zur Formalisierung der grundlegenden Rechtsbegriffe [3] erscheint LABAND das materielle Gesetz nur als e i n möglicher Inhalt des zum Gesetz schlechthin gewordenen formellen Gesetzes. So erklärt sich auch LABANDs Folgerung: "Es gibt mit einem Worte keinen Gegenstand des gesamten staatlichen Lebens, ja man kann sagen, keinen Gedanken, welcher nicht zum Inhalt eines Gesetzes gemacht werden könnte" [4].

Die für LABAND als zwingend erscheinende Unterteilung in ein formelles und ein materielles Gesetz ist vor dem Hintergrund der konstitutionellen Verfassung zu betrachten. LABAND weist darauf hin, daß die Befugnisse des Legislativorgans aus politischen Gründen ausgedehnt werden: "Überall, wo man die selbständige Entscheidung des Monarchen oder seiner Minister ausschalten wollte, erklärt man ein Gesetz, d.h. die Beobachtung der für die Ge-

---

1) LABAND, Budgetrecht, S. 3-8; <u>ders.</u>, Staatsrecht, S.57
2) LABAND, Staatsrecht, S.57; <u>ders.</u> in AÖR, Bd. 1, S. 186
3) vgl. BÖCKENFÖRDE, Gesetz, S. 230
4) LABAND, Staatsrecht, S. 57

setzgebung vorgeschriebenen Formen, für erforderlich, weil diese Formen die Genehmigung der Volksvertretung in sich schließen" [1].

So passen solche staatlichen Willensakte - wie der Haushaltsplan -, die auf Grund politischer Erwägungen Gesetzesrang erhalten [2], nicht zu LABANDs Rechtssatzbegriff. Denn sein Rechtssatzbegriff betrifft nur Rechtsbeziehungen des Staates nach außen, also nur im Verhältnis von Staat zu anderen Rechtssubjekten. Für LABAND findet allein in dieser Beziehung eine rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes statt, womit sich sein Rechtssatzbegriff mit seinem materiellen Gesetzesbegriff deckt.

Deshalb stellt LABAND neben den materiellen Gesetzesbegriff den formellen für die staatlichen Willensakte - unter denen er Organisationsakte und überhaupt alle Akte der Regierung versteht -, die nicht die Beziehungen zu anderen Rechtssubjekten regeln. Damit sind Gesetze in nur formellem Sinne also solche Akte, die zwar in die Form eines Gesetzes gekleidet sind, aber keinen Rechtssatzcharakter haben. Als typisches Beispiel galt für LABAND das Haushaltsgesetz. Ob die Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff gerechtfertigt ist, hängt davon ab, ob LABANDs Rechtsbegriff [3] zutreffend ist.

Da LABAND den Staat nicht in die verschiedenen Rechtssubjekte einbezieht, sondern als ein von diesen getrenntes Wesen betrachtet, wird der Staat auch nicht von den Aussagen erfaßt, die er auf die Rechtssubjekte anwendet mit der Folge, daß das "Recht" sich nicht auf das Wesen "Staat" bezieht. Damit stehen alle Vorgänge innerhalb des Staates außerhalb des Rechtsbegriffes. Dieser erfaßt also weder die organisationsrechtlichen Maßnahmen noch die Beziehungen der staatlichen Institutionen und Organe miteinander.

---

1) LABAND, a.a.O., S. 56, Bd.4, S. 494 ff.
2) LABAND, Budgetrecht, S.6
3) vgl. BÖCKENFÖRDE, Gesetz, S. 233

Nach dieser Lehre kann der Rechtssatzbegriff nicht für den Staatshaushalt als einer organisationsrechtlichen Maßnahme gelten und das Haushaltsgesetz kein materielles Gesetz, keine Rechtsnorm sein. Zu dem gleichen Ergebnis kommt, wenn auch auf teilweise anderem Wege, JELLINEK [1].

Als weitere Vertreter der Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff unterscheiden sich ANSCHÜTZ [2] und THOMA [3] von LABAND und JELLINEK nur durch eine Variante in der Definition des Rechtssatzbegriffes.

Danach ist "Rechtsnorm nur die Norm, welche mit Gebot und Verbot in die Freiheit oder das Eigentum des Individuums eingreift" [4]. Es werden somit alle Vorschriften, die den Bürgern lediglich Rechte gegen den Staat gewähren, ebenso vom Rechtssatzbegriff ausgeschlossen, wie alle die Anordnungen, die lediglich den Staat und seine Organe verpflichten [5]. Dieser historisch-konventionelle Rechtssatzbegriff [6] und vor allem die hieraus entwickelte Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff hat sich bis heute in der Staatslehre erhalten, obwohl sich der historische Hintergrund grundlegend gewandelt hat. Doch war die Lehre von LABAND und JELLINEK schon zur Zeit ihres Entstehens Gegenstand heftiger Kritik. Vor allem war es HAENEL, der sich intensiv mit LABAND und JELLINEK auseinandersetzte und dessen Argumente auch den heutigen Kritiken noch vielfach zugrunde liegen. HAENEL sieht zunächst die Funktion des Rechts als die Kraft, das Zusammenleben der Vielfalt zusammenlebender Menschen zu ordnen, indem Formen geschaffen werden, welche die vielfältig wirksamen Willenskräfte so in positiver Form verbinden, "um durch planmäßige und berechenbare Vereinigung zu erreichen, was den nur gegeneinander abgegrenzten Willen unmöglich ist" [7].

---

1) JELLINEK, Gesetz und Verordnung, S.231
2) ANSCHÜTZ in WBStVwR, Bd.2, S.214 3; MEYER-ANSCHÜTZ, Staatsrecht, S. 657, Anm. 1o
3) THOMA, HdbDStR II, S. 124 ff.
4) ANSCHÜTZ, Theorien, S.97 u. 163
5) THOMA, Polizeibefehl, S.118
6) WOLFF, VerwR I, § 24,II, c
7) HAENEL, Studien, Bd.II, Heft 2, S. 2o8

Aus dieser Sicht heraus sieht HAENEL auch den Staat, der für ihn dann nicht mehr die abstrakte und vom "Recht" losgelöste "Wesenheit" ist wie für LABAND, sondern ein "soziales" Wesen, eine Organisation von mehreren Gliedern, ja ein "Rechtsverhältnis einer Personenmehrheit" [1]. In einer Vorstellung vom Staat als einem in seinen Organen bestehenden und für das Gemeinwohl handelnden Gebilde ist kein Raum mehr für getrennte Sphären nach innen oder nach außen, und so müssen sich auch die "innerstaatlichen" Rechtsvorschriften in einem anderen Licht darstellen. Für HAENEL hat sich alles am objektiven Recht, das durch den Rechtssatz dargestellt wird, zu orientieren, sozusagen als Maßstab, nach dem sich das subjektive Recht, das sowohl Rechte wie Pflichten begründet, auszurichten hat [2]. Unter dieser Prämisse kommt er dann zu dem Schluß, daß alle rechtlichen Handlungen, welche Vollmachten schaffen bzw. verändern oder Beschränkungen der Gestaltungsfreiheit schaffen, Bestandteile des objektiven Rechts und damit Rechtssätze sind [3]. Mit dieser Erkenntnis versucht HAENEL, LABAND und JELLINEK nachzuweisen, daß die von ihnen aus dem verengten Rechtssatzbegriff ausgeschiedenen Anordnungen doch wirkliche Rechtssätze sind [4].
Nach dieser Auffassung sind Organisationsnormen als Anordnungen über Organschaft und Kompetenz zu verstehen. Sie regeln die Einrichtung der Organe, legen deren Wirkungskreis fest und bestimmen ihre gegenseitige Zuordnung, um so die Einheitlichkeit des staatlichen Handelns zu gewährleisten [5]. Da ihr Inhalt die Abgrenzung und Zusammenordnung gesellschaftlich wirksamer Willenskräfte bestimmter, als Organe handelnder Personen ist, sind Organisationsnormen

---

1) HAENEL, a.a.O., S. 233
2) HAENEL, a.a.O., S. 121 f.
3) HAENEL, a.a.O., S. 264, 265; BÖCKENFÖRDE, Gesetz, S. 285
4) BÖCKENFÖRDE, a.a.O., S. 285, 286
5) BÖCKENFÖRDE, a.a.O.; HAENEL, a.a.O., S.221,222

objektives Recht. Ein Unterschied zwischen Verfassungs- und Verwaltungsorganisation, zwischen Innen- und Außenverhältnis, besteht nicht.

Das gilt auch für den Haushaltsplan, der nichts anderes enthält als die verfassungsmäßig notwendige Ermächtigung an die Organe der Regierung und Verwaltung, über staatliche Gelder gemäß den Etatsmitteln zu verfügen. Er dient gleichzeitig als rechtsverbindlicher Maßstab für die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament [1].
Da er für ein Jahr organschaftliche Rechte begründet, Befugnisse schafft und Verantwortlichkeit spezifiziert, die ohne ihn zumindest nicht in der Form bestünden, enthält er insoweit objektives Recht [2] und ist nicht nur ein Verwaltungsakt in Gesetzesform [3].

Wird ein Organisationsakt in Gesetzesform erlassen, so wird darin entweder die rechtliche Verpflichtung oder die kompetenzbegründende Ermächtigung zu einer bestimmten Handlung ausgesprochen [4]. Jedenfalls wirkt aber dieses Gesetz nicht in der Art eines Verwaltungsaktes, der die Regelung selbst vornimmt, sondern es beinhaltet die Ermächtigung oder Verpflichtung gegenüber den Organen, einen entsprechenden Verwaltungsakt zu erlassen. Die Regierungsorgane werden mit einer finanziellen Kompetenz erst und nur [5] durch das Haushaltsgesetz ausgestattet. Dann aber enthält es einen Rechtssatz. Wenn sich diese Norm nicht nach außen und auch nicht an Personen wendet, so betrifft das wohl den Adressatenkreis, nicht aber ihren Rechtssatzcharakter. Die Zuweisung eines äußeren und eines inneren Wirkungsbereichs bedeutet nicht

---

1) HAENEL, a.a.O., S. 332 u. 328
2) BÖCKENFÖRDE, a.a.O.
3) LABAND, Staatsrecht, S.58 f.; ders., Budgetrecht, S. 53-55
4) BÖCKENFÖRDE, Bereich der Regierung, S. 75; RUPP, Grundfragen, S. 4 f.
5) Hier wird von gesetzlich begründeten besonderen Ausnahmefällen einmal abgesehen

mehr als die Unterscheidung verschiedener, nicht voneinander isolierter, sondern in einem Beziehungsverhältnis zueinander stehender Rechtskreise innerhalb einer Gesamtrechtsordnung. Diese beiden verschiedenen Rechtskreise sind einmal "der organschaftliche Rechtskreis, d.h. das Recht im Bereich der staatlichen Organe und Ämter, das seine Rechtswirkungen innerhalb dieses Kreises entfaltet und erschöpft", und zum anderen "der Rechtskreis des gemeinverbindenden, allgemeinen Rechts" [1]. Das förmliche Gesetz hat von sich aus "rechtssatzschaffende Kraft", dessen wesentliches Merkmal gerade in der Allgemeinverbindlichkeit der rechtlich bindenden Wirkung für jedermann einschließlich der staatlichen Behörden zu sehen ist [2].

Der Unterschied zwischen dem Haushaltsgesetz als einer Organisationsnorm mit Wirkung nach innen und einem "Gesetz im materiellen Sinne" - wie LABAND es versteht - besteht nicht im mangelnden Rechtsnormcharakter des Haushaltsgesetzes, sondern in dessen anders gerichtetem Geltungsraum und der Art seiner Erzeugungsbedingungen [3]. Damit ist aber die Unterscheidung zwischen dem Gesetz im formellen und materiellen Sinn einerseits und dem Verwaltungsakt in Gesetzesform andererseits nicht mehr aufrechtzuerhalten und erscheint anachronistisch [4]. Die überzeugenden Darlegungen HAENELS werden in der neueren Lehre [5] zum großen Teil übernommen. Dennoch findet sich bis heute die überwiegende Rechtsauffassung auf der Seite der alten Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff, nach der das Haushaltsgesetz nur

---

1) BÖCKENFÖRDE, a.a.O.
2) vgl. MAYER, VerwR, Bd.1, S. 65 ff.
3) RUPP, NJW 1966, S. 1098; der., Grundfragen, S. 28 ff., 119 ff.
4) vgl. JESCH, Gesetz und Verwaltung, S.172,185 ff.
5) BÖCKENFÖRDE, a.a.O.; RUPP, Grundfragen, S.81 ff., 88

die äußere Form eines Zahlenwerks mit Plancharakter aber ohne Rechtssatzcharakter darstelle [1]. Da jedoch anerkannt wird, daß sich die Lehre LABANDs aus einer historischen Situation ergeben hat, die den heutigen Verhältnissen weder politisch noch verfassungsrechtlich entspricht, hat die Lehre teilweise versucht, den veränderten Umständen durch die Einführung des Begriffs "Maßnahmegesetz" [2] Rechnung zu tragen [3].

Eine umfassende Definition des Begriffs "Maßnahmegesetz" scheint noch nicht gefunden zu sein; vielmehr wird versucht, das Maßnahmegesetz nach dem jeweiligen Anlaß seiner Entstehung oder auch der Zielrichtung zu bestimmen [4].

Man war bestrebt, das Haushaltsgesetz [5] als "Zeitgesetz" unter die Maßnahmegesetze einzuordnen, und zwar sowohl unter rechtsstaatlichen als auch sozialstaatlichen Gesichtspunkten. So weist HUBER [6] darauf hin, daß dem Haushaltsplan nicht nur eine demokratische Kontrollfunktion zukommt, sondern gewährleisten soll, daß der Umfang der Inanspruchnahme des Einzelnen sowie die Art und Weise des Einsatzes der staatlichen Mittel von vornherein bestimmt und berechenbar ist. Jedoch Rechtsnormqualität wird dem Haushaltsgesetz damit noch nicht zuerkannt.

Auch MENGER [7] bezeichnet das Budgetgesetz zwar nicht

---

1) so u.a. ANSCHÜTZ, Verfassung, Anm. 5 zu Art.85
2) BALLERSTEDT in Schmidt-Rimpler, S. 386, 398
FORSTHOFF in Jellinek, S. 228
HUBER, Maßnahmegesetz, S. 52 ff.
KRÜGER, Hild., DVBl. 1955, S.758 ff. (762)
KRÜGER, Rechtsverordnung, S. 238
MENGER in VVDStRL, Heft 15, S. 27 ff.
MERK in VVDStRL, Heft 15, S. 76 u. 77
SCHEUNER, Bereich, S. 261 ff.
3) vgl. MAUNZ-DÜRIG, Art. 2o GG, RdNr.99
4) vgl. hierzu ausführlich KRAWIETZ, DÖV 1969,S.127 ff.
5) vgl. HUBER, a.a.O.,S.55 ff.; KRÜGER, Hild. DVBl. 1955, S. 578 f.
6) HUBER, a.a.O., S. 35
7) VVDStRL, Heft 15, S.3 ff., 13, unter Hinweis auf HECKEL in HDStR II, § 88, S. 389

als "Verwaltungsakt in Gesetzesform", spricht ihm jedoch materiellen Gesetzescharakter ab. Für MENGER ist das Haushaltsgesetz "als Gesamtprogramm für die staatliche Wirtschaftsführung eines Etatjahres, ein staatsleitender Akt", und die Mitwirkung der Volksvertretung nicht Rechtsetzung, sondern eine politische Aktion besonderer Art [1].

Dabei unterscheidet MENGER zwischen Haushaltsgesetzen und Organisationsgesetzen. Soweit Organisationsgesetze Zuständigkeiten begründen, zählt MENGER [2] sie ebenso wie HAENEL [3] zu den Rechtssätzen. Damit erkennt er auch den Organen des Staates die Fähigkeit zu, Subjekte eines Rechtssatzes zu sein. Folglich können nach dieser Meinung auch Vorschriften ohne Außenwirkung, die also nur Rechte und Pflichten zwischen den Organen des Staates begründen, materielle Gesetze, Rechtsnormen darstellen.

Dann aber ist es nur schwer einzusehen, weshalb der "staatsleitende Akt" eines Haushaltsgesetzes der auf Grund der Haushaltsordnung Organe des Staates ermächtigt, über Gelder in einer bestimmten Weise zu verfügen, seiner rechtstheoretisch-formalen Struktur nach kein Rechtssatz sein soll [4], zumal schon HECKEL [5] mit Recht anerkannt hat, daß nur eine budgetgemäße Haushaltsführung staatrechtlich einwandfrei ist.

Für den Rechtssatzcharakter des Haushaltsgesetzes spricht auch Art. 111 GG [6]. Bedürfte es für die Leistung von Ausgaben keiner Ermächtigungsnorm, wäre die Bestimmung des Art. 111 GG überflüssig.

In Art. 110 GG kommt ebenfalls der Ermächtigungscharakter des Haushaltsgesetzes zum Ausdruck. Durch

---

1) MENGER, a.a.O.
2) a.a.O., S. 15 ff.
3) Gesetz, S. 122,225; vgl. auch RUPP, Grundfragen, S. 4 f.
4) vgl. hierzu auch BÖCKENFÖRDE, Gesetz, S. 286
5) HECKEL in HDStR, Bd. II, § 88, S. 374 ff., 391
6) entsprechend § 89 GONW

Art. 110 GG wird der Bundestag verpflichtet, jährlich ein Haushaltsgesetz zu beschließen, um die Organe des Staates zu Ausgaben zu ermächtigen. Durch das Bepackungsverbot in Art. 110 Abs.2 Satz 3 GG wird außerdem geklärt, daß das Haushaltsgesetz nur in beschränktem Umfang für das Haushaltsjahr Ermächtigungen enthalten darf, die ihrerseits nur innerhalb eines organschaftlichen Rechtskreises wirken sollen.
Das Haushaltsgesetz kann daher auch bezeichnet werden als "ein finanzielles Ermächtigungsgesetz zugunsten der Organe der Exekutive im weiteren Sinne, nach Maßgabe der im Haushaltsplan bewilligten Mittel und gebunden an deren Zweckbestimmung über staatliche Gelder zu bestimmen" [1].

Die Gefahr, daß das Haushaltsgesetz möglicherweise andere Gesetze, die nicht Haushaltsgesetz sind, abändern könnte, soll durch Art. 110 Abs.2 Satz 3 GG vermieden werden. Eine vorübergehende Änderung eines Gesetzes durch das Haushaltsgesetz ist möglich, dann aber nur für ein Jahr. Schließlich ist das Haushaltsgesetz inhaltlich nicht auf den Haushaltsplan beschränkt, sondern es können auch materiell-rechtliche Vorschriften darin aufgenommen werden, die für das entsprechende Haushaltsjahr gelten. Auch das spricht nach WOLFF [2] für den materiellen Gesetzescharakter des Haushaltsgesetzes.

In diesem Zusammenhang zweifelt VIALON [3] schon deshalb nicht mehr am Rechtscharakter des Haushaltsgesetzes als einem vollgültigen Gesetz, weil es sich eingebürgert habe, daß das Haushaltsgesetz für die Dauer seiner Gültigkeit die Haushaltsordnung abzuändern vermag. Die Abänderung oder zeitweise Außerkraftsetzung einer Norm wie der Bundeshaushalts-

---

1) BÖCKENFÖRDE, Bereich der Regierung, S. 114
2) WOLFF, VerwR III, § 162, II, d
3) VIALON, Erl.8 zu § 1 und Erl.2 zu § 23 RHO

ordnung [1] kann begriffsnotwendig nur durch eine gleichrangige Norm, also ein formelles und materielles Gesetz erfolgen.

Die eingehenden Regelungen über den Haushalt in den Verfassungen des Bundes und der Länder wären dann nicht verständlich, wenn die Verfassungsgeber ihn für rechtlich irrelevant gehalten hätten [2].

Der Rechtscharakter des Haushaltsgesetzes ist besonders für die Frage bedeutend, ob das Haushaltsgesetz der gerichtlichen Überprüfung unterliegt oder ob es als "gerichtsfreier Hoheitsakt" einer solchen Überprüfung entzogen ist.

So hat sich die Literatur anläßlich des Verfassungsstreits über die Parteienfinanzierung aus Haushaltsmitteln erneut mit dem Rechtscharakter des Haushaltsgesetzes befaßt [3]. Dabei war die Frage entscheidend, ob das Haushaltsgesetz zum Gegenstand einer Normenkontrollklage im Sinne von Art. 93 Abs.1 Nr. 2 GG gemacht werden konnte oder nicht. Art. 93 Abs.1 Nr. 2 GG fordert für eine Normenkontrolle das Vorliegen von Bundes- oder Landesrecht. Nach der Lehre LABANDs wäre das Haushaltsgesetz jedoch nur ein Gesetz in formellem Sinne, also kein Rechtssatz und damit einer Normenkontrolle nicht zugängig. Während die Literatur [4] in diesem Zusammenhang auch die Rechtssatzeigenschaft des Haushaltsgesetzes bejaht hat, ist das Bundesverfassungsgericht auf dieses Problem nicht entscheidend eingegangen. Vielmehr heißt es in dem Urteil [5] wörtlich: "Recht im Sinne des Art. 93 Abs.1 Nr. 2 GG sind alle Bestimmungen eines

---

1) an deren Rechtsnormqualität nicht gezweifelt wird.
2) vgl. SCHICK, JZ 1967, S. 272
3) vgl. RUPP, NJW 1966, S.1097 ff.; SCHICK, a.a.O., S.275
4) vgl. RUPP, NJW 1966, S.1097 ff.;, SCHICK, a.a.O., S.275
5) BVerfG, Urt.v.19.7.1966, BVerfGE, Bd.20, S. 82 = NJW 1966, S. 1499

Gesetzes, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob sie Rechtssätze im Sinne des überkommenen Rechtssatzbegriffes enthalten oder nicht". Damit reicht für ein Normenkontrollverfahren das Vorhandensein der Gesetzesform aus. Gleichwohl scheint das Bundesverfassungsgericht von einem gewandelten Gesetzesbegriff auszugehen [1].

Indes braucht hierauf nicht näher eingegangen zu werden, da die Überprüfbarkeit von Haushaltssatzungen der Gemeinden bei allen Parellelen zum staatlichen Haushaltsrecht nicht mehr problematisch ist und die Nachprüfung von Haushaltsregelungen im Kommunalrecht schon einen festen Platz hat [2].

4. Die Besonderheiten bei der gemeindlichen Haushaltssatzung

An Hand der vorangegangenen Überlegungen stellt sich die Frage, ob die Haushaltssatzung als gemeindliches Haushaltsgesetz und damit als Satzung im nur formellen Sinn anzusehen ist, die lediglich im Hinblick auf die Festsetzung der Realsteuerhebesätze teilweise materiellrechtlichen Charakter besitzt, oder ob nicht neue Gesichtspunkte dazu führen, die Haushaltssatzung in ihrer Gesamtheit als formelles und materielles Ortsrecht einzuordnen.

Stellt man sich mit den Kritikern der Lehre vom doppelten Gesetzesbegriff auf den Standpunkt, auch das Haushaltsgesetz besitze als Organisationsnorm volle Rechtssatzeigenschaft, so könnte man auch in der Haushaltssatzung der Gemeinden eine Satzung materiellen Inhalts sehen. Denn ein Grund, Satzungen als Ortsrecht anders zu behandeln als staatliche Rechtsnormen, ist insoweit nicht ersichtlich. Schließlich hat die Rechtslehre den formellen und materiellen Gesetzesbegriff auch auf kommunale Satzungen angewendet

---

1) vgl. hierzu: KRAWIETZ, DÖV 1969, S. 127 ff.
2) vgl. SCHICK, a.a.O., S. 271

und von der Haushaltssatzung als dem örtlichen Haushaltsgesetz gesprochen.

Die besondere Struktur der Haushaltssatzung macht es sogar noch leichter, ihr Rechtsnormqualität zuzusprechen. Denn im Verhältnis zum staatlichen Haushaltsgesetz hat die Haushaltssatzung nicht nur eine Organisationsnorm zum Inhalt, sondern in der Regel auch materielle Regelungen in Form von Festsetzung der Realsteuerhebesätze. Die Haushaltssatzung ist insoweit ein "materiell-rechtliches Mehr" gegenüber dem Haushaltsgesetz. Man könnte daraus folgern, daß der Haushaltssatzung also erst recht der Charakter einer materiellen Rechtsnorm zugemessen werden müßte.

Hat eine Satzung neben Organisationsnormen auch Regelungen mit unbestreitbarer Außenwirkung zum Inhalt, neigt man um so leichter dazu, ihr insgesamt Rechtsnormqualität zuzubilligen. Wenn man daher mit einem Teil der neueren Lehre eine Differenzierung zwischen formellen und materiellen Gesetzen ablehnt, so ist die Haushaltssatzung eben nur eine Satzung materiellen Inhalts, nicht mehr und nicht weniger.

Nur wenn man dieser Meinung nicht folgt, erhebt sich die Frage, ob die partielle Rechtsnormqualität der Haushaltssatzung nicht dazu zwingt, die Haushaltssatzung als Ganzes besonders einzustufen. Es wird häufig der Versuch gemacht, auch den Haushaltsplan nicht als lediglich innerorganisatorische Ermächtigung anzusehen. Im Bereich der Leistungsverwaltung ist der satzungsmäßig fortgesetzte Haushaltsplan weitgehend die einzige Rechtsgrundlage für die Vergabe von Leistungen[1]. Der Ortsgesetzgeber will mit der Festsetzung solcher

---

1) vgl. GÖTZ, Recht der Wirtschaftssubventionen, 1966, S. 281 ff.

Ausgabenansätze bewußt den Kreis der Empfänger abgrenzen. Trotz der salvatorischen Klausel in § 31 GemHVONW [1], wonach Dritte aus dem Haushaltsplan keinerlei Rechte und Pflichten herleiten können, erfährt derjenige, der im Haushaltsplan als Leistungsempfänger genannt ist, eine gewisse Besserstellung gegenüber demjenigen, der nicht genannt oder sogar ausgeschlossen wird [2].
Es fehlt aber letztlich immer wieder an der nötigen Außenwirkung, denn auch keine noch so gute Position im Haushaltsplan kann vom "Begünstigten" gegen die Verwaltung durchgesetzt werden.

Das gleiche gilt schließlich auch für den Stellenplan.
Auch der Stellenplan als Bestandteil - Pflichtanlage - des Haushaltsplans beinhaltet zusammen mit der Haushaltssatzung eine Grundlage für Beförderungen oder Einstellungen und berührt die rechtliche Position von Beamten, Angestellten und Arbeitern der Gemeinde. Dennoch erwächst ihnen aus dem beschlossenen Stellenplan noch kein Anspruch auf Leistung.

Allein die folgende Überlegung läßt den besonderen Charakter der Haushaltssatzung sowie darüber hinaus

---

1) entsprechend § 24 RHO
2) vgl. SCHICK, a.a.O., S.274; Eine solche "Besserstellung" ist keine absolute, da für die unmittelbar oder mittelbar begünstigten Bürger oder Bürgervereinigungen durch die Veranschlagung bestimmter Mittel im Haushaltsplan noch keinerlei Anspruch darauf begründet wird, daß diese veranschlagten Mittel auch tatsächlich oder in voller Höhe verausgabt werden - vgl. hierzu und zum Problem des Vertrausnsschutzes im öffentlichen Recht als Ausfluß aus dem Rechtsstaatsprinzip: SCHEUNER, Entwicklung, S.253; SPONHEUER, Haushaltsreste, S. 62 f sowie WOLFF, VerwR I, § 3o II, b, 3 -. Jedoch gehören sie zu dem Kreis derer, die bei planmäßiger Verausgabung der veranschlagten Mittel direkt oder indirekt in den Genuß dieser Ausgaben kommen und haben insofern eine Besserstellung gegenüber denjenigen Bürgern oder Bürgergruppen erfahren, deren Interessen bei der Veranschlagung der Haushaltsmittel nicht berücksichtigt worden sind.

erkennen, wie weit die Haushaltssatzung insgesamt in den Bereich einer Satzung mit formellem und materiellem Sinn gerückt ist:

Folgt man der noch überwiegenden Meinung, die Haushaltssatzung sei eine Mischsatzung, die nur insoweit materiellen Charakter habe, als sie die Festsetzung der Realsteuerhebesätze beinhalte, so betrachtet man diesen "materiellen" Teil der Satzung völlig isoliert von den übrigen. Das aber widerspricht der Struktur der Haushaltssatzung als homogenem Ganzen. Wie in dieser Studie mehrfach dargelegt, sind die verschiedenen Teile der Haushaltssatzung untrennbar miteinander verknüpft. Der im Haushaltsplan ermittelte Bedarf ist bestimmend für die Festsetzung der Realsteuerhebesätze. Daher wirkt der Haushaltsplan über die Hebesätze auf den Abgabepflichtigen ein. Die Höhe des Zugriffs auf ihn hängt von der Gestaltung des Haushaltsplanes ab. Nach der Höhe der Steuereinnahmen richtet sich die Verschuldungsgrenze,also auch die Höhe der Darlehen, da der entsprechende Schuldendienst aus den ordentlichen Haushalten der kommenden Jahre geleistet werden muß.

Auch der Höchstbetrag der Kassenkredite ist rechnerisch von der Höhe des Einnahmesolls abhängig, so daß man sagen kann, daß sämtlichen Teilen der Haushaltssatzung durch ihre enge Verflochtenheit mit der Festsetzung der Realsteuerhebesätze selbst ein Stück materieller Gesetzlichkeit anhaftet.

Die unbedingte Abhängigkeit der Teile der Haushaltssatzung mit angeblich "nur formellem Satzungscharakter" von dem materiellrechtlichen Teil läßt es nicht zu, die einheitliche Haushaltssatzung nach ihrem Rechtscharakter zu unterteilen.
Die Rechtssatzeigenschaft der Realsteuerfestsetzung, die allgemein bejaht wird, schlägt sich auf die Haushaltssatzung vollinhaltlich nieder und läßt sie zu einer Satzung in formellem und materiellem Sinne

werden, wenn man eine Rechtsnorm überhaupt noch nach formellen und materiellen Eigenschaften im Sinne der alten Lehre aufspalten will.

Etwas anderes könnte sich allerdings für solche Haushaltssatzungen ergeben, die keine Realsteuerhebesätze festsetzen und nur den Haushaltsplan beinhalten. WOLFF [1] erkennt jedoch auch Satzungen ohne Außenwirkung ausdrücklich materiellen Gesetzescharakter zu und nennt als Beispiel die Hauptsatzung einer Gemeinde. Als reine organisationsrechtliche Norm ist die Hauptsatzung nicht anders zu behandeln als die Haushaltssatzung. Erkennt man aber der Hauptsatzung, die allgemein als Musterbeispiel einer Satzung formeller Art betrachtet wird [2], materiellen Gesetzescharakter zu, so kann für die Haushaltssatzung nichts anderes gelten.

---

1) WOLFF, VerwR I, § 25, IX, b; vgl. auch DAVID, S.6

2) vgl. u.a. KOTTENBERG, Erl. I, 3 zu § 4 GONW; KORNER, Erl.1 zu § 4 GONW; RAUBALL, Erl. 2 zu § 4 GONW (mit weiteren Hinweisen)

Achtes Kapitel

§ 13 Die fehlerhafte Haushaltssatzung

1. Einleitung

In diesem Kapitel soll zunächst untersucht werden, wie und wodurch gegen Normen und Vorschriften verstoßen werden kann, welche für ein ordnungsgemäßes Zustandekommen und die Rechtswirksamkeit der Haushaltssatzung beachtet werden müssen. Sodann soll erörtert werden, welche Folgen die Verstöße für das Zustandekommen und die Wirksamkeit der Haushaltssatzung haben. Dabei wird zu unterscheiden sein, zu welchem Zeitpunkt des Rechtssetzungsverfahrens die Rechtsverstöße erfolgen oder erkannt werden und ob die Möglichkeit einer Heilung der Fehler besteht. Schließlich wird die Frage zu beantworten sein, ob alle Fehler die gleiche Folge auslösen.

Da es nicht möglich ist, alle denkbaren Fehler aufzuzeigen, können nur solche grundsätzlicher Art beispielhaft erörtert werden.

2. Die gesetzlichen Schranken der Haushaltssatzung

Diese Studie hat wiederholt aufgezeigt, daß die kommunalen Gebietskörperschaften auch innerhalb ihrer garantierten Finanz- und Steuerautonomie durchaus nicht so frei sind, wie es der Autonomiebegriff zunächst erscheinen lassen könnte. Frei sind sie nur im Rahmen der Gesetze. In einem von mancherlei Schranken festumrissenen Rahmen müssen sich die Gebietskörperschaften auch bei ihrer Haushaltsplanung und Haushaltsführung bewegen.

Eine quantitative Schranke ergibt sich daraus, daß der Verfassungsgesetzgeber den Umfang der kommunalen Steuer- und Finanzautonomie auf einen genau umrissenen Ausschnitt des allgemeinen "Steuerkuchens" beschränkt und den Gemeinden zur Ausübung ihrer

Steuerautonomie zugewiesen oder gewährt hat [1].

Eine Schranke qualitativer Art ist der gemeindlichen Steuer- und Finanzhoheit in den staatlichen Genehmigungsvorbehalten gesetzt [2].

Diese Bindung der Gemeinden an staatlich gesetztes Recht bedeutet deswegen keine unzulässige Beschränkung der Selbstverwaltung, da das Selbstverwaltungsrecht den Gemeinden nur im Rahmen der Gesetze verfassungsmäßig garantiert ist [3]. Die gemeindliche Finanzwirtschaft wird noch durch eine Reihe gesetzlicher Regelungen gebunden, die besonders haushaltsrechtliche Schranken hervorrufen [4].
Dies sind einmal die Vorschriften, die in erster Linie eine ordnende Aufgabe mit formellem Charakter haben, und zwar für Nordrhein-Westfalen [5]:

a) die Gemeindehaushaltsverordnung [6],
b) die Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen [7] und die entsprechenden Verwaltungsverordnungen [8][9], die mittels verbindlicher Muster die äußere Form der Haushaltssatzung, der Haushaltspläne und deren Bekanntmachung festlegen.

---

1) PAGENKOPF, Fehler, S. 21
2) PAGENKOPF, a.a.O., S. 23
3) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S. 24; WIXFORTH, S. 75; BVerwGE, Bd.2, S.329 (333 ff.)
4) PAGENKOPF, a.a.O., S. 25
5) Die im Rahmen dieses Kapitels herangezogenen Vorschriften sind z.T. ehemalige Reichsgesetze, die seit 1945 als Landesrecht fortgelten. Einige Länder, wie auch NRW, haben von ihrer Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und neue Vorschriften erlassen.
6) Verordnung über Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden (GemHVO) vom 26.1. 1954, i.d.F. vom 11.1.1962 (zusammengefaßt) - SMBl NW 6300 -
7) KuRVO, v.1.3.1955, i.d.F. v.11.1.1956 - SVG NW 630 - sowie der Ausführungserlaß v.2.1.1956 - SMBl NW 632
8) wie Fußnote 6)
9) wie Fußnote 7)

Neben diesen rein technisch-organisatorischen Normen bilden aber auch die nach der Gemeindeordnung [1] zu beachtenden Grundsätze des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens Schranken für die kommunale Haushaltsführung. Weil diese Vorschriften und Grundsätze primär den Charakter von Ordnungsnormen haben, die in materieller Hinsicht von den Gemeinden in eigener Zuständigkeit und Eigenverantwortlichkeit gestaltet werden können, bedeuten sie insoweit keine Einschränkung der Finanzhoheit [2].

Nach PAGENKOPF [3] können die allgemeinen Haushaltsgrundsätze schon deshalb keine Beeinträchtigung der gemeindlichen Autonomie auf dem Sektor der Finanzwirtschaft bedeuten, weil sie nicht auf staatlichem Lenkungswesen, sondern auf wissenschaftlichen Ergebnissen beruhen. Sie können deshalb Allgemeingültigkeit beanspruchen, weil sie vornehmlich den Gemeinden selbst dienen. HEINIG [4] bezeichnet die Haushaltsgrundsätze sogar als "begrifflich formulierte Erkenntnisse von Weltgeltung".

Alle bisher erwähnten Normen und Grundsätze beinhalten formelle und materielle Vorschriften für die gemeindliche Haushaltswirtschaft. Ihre Geltung erstreckt sich sowohl auf die Aufstellung und Durchführung des Haushaltsplanes als dem wesentlichen Inhalt der Haushaltssatzung, als auch auf die Haushaltssatzung selbst

---

1) hier: Die Gemeindeordnung NRW (GONW) vom 28.1o. 1952 - SGV NW 2o2o - sowie die erste Durchführungsverordnung (zusammengefaßt) - SGV NW 2o2o -. Weitere in diesem Rehmen zu beachtende Vorschriften sind:
   1. Die Eigenbetriebsverordnung v.22.12.1953 - SMBl NW 6411 - sowie der Ausführungserlaß v. 14.4.1954 - MBlNW,S.615 -
   2. Die Rücklagenverordnung (RücklVO) v.5.5.1936 - DGBl. I S. 435, sowie Ausführungsanweisung v. 17.12.1936 RMBliV 1936, S. 1647, i.d.F.v. 29. 1o.1938 RMBliV 1938, S. 1787
2) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S. 24
3) PAGENKOPF, a.a.O.
4) HEINIG, Das Budget, Bd. I, S. 15

sowie auf die Führung der Haushalts- und Finanzwirtschaft nach Maßgabe der Haushaltssatzung [1].

Da die Haushaltssatzung als Ortsrecht eine untergesetzliche Norm ist, darf sie nicht gegen Landes- oder sogar Bundesrecht als höherwertige Rechtsnormen verstoßen. Eine fehlerfreie Haushaltssatzung ergeht somit nur in Übereinstimmung mit den oben genannten Vorschriften. Die Satzung auf einen Verstoß gegen jene formellen oder materiellen Normen hin zu überprüfen, dürfte in der Regel keine großen Schwierigkeiten bereiten.

Anders ist es jedoch dann, wenn dem Ortsgesetzgeber bei seiner Entscheidung ein Ermessen eingeräumt ist. Das freie Ermessen, das sich über jenes im engeren verwaltungsrechtlichen Sinn hinaus besonders auch auf die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und deren Beurteilungsspielraum bezieht [2], ist wie alles Handeln der Verwaltung auch hier verschiedenen Schranken unterworfen [3]. So besteht im Bereich des freien Ermessens auf Grund der Bindung an die Verfassung, an Gesetz und Recht die Pflicht, das Übermaßverbot und dabei insbesondere die Verhältnismäßigkeit der Mittel zu wahren. Ebenso ist die Verletzung der Ziele vom Bundes- oder Landesgesetzgeber und der - von diesen zur Erreichung der Gesetzesziele - hierzu aufgestellten Richtlinien untersagt [4]. Dazu gehören die allgemeinen Wirtschaftsgrundsätze wie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Verwaltungsführung, wie sie in den Vorschriften der Gemeindeordnungen [5] zum Ausdruck kommen, und zwar sowohl für die Aufstellung des Haushaltsplanes als

---

1) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S. 26 f.
2) vgl. VGHNW, Urt.v.21.1.1959, VGHE, Bd.4 S.58 in Anlehnung an BVerfGE, Bd.2,S.266 (280), Bd. 3, S.19 (24), Bd.3, S.58 (135), Bd.3, S.288 (377) u. Bd.4, S. 7 (18)
3) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S. 28
4) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S. 28
5) für NRW: §§ 8,87, Abs. 3, 92 Abs.1 GONW

auch bei seiner Durchführung. Verbunden damit ist das Gebot zur Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen bei der Steuerfestsetzung [1]. Gleichfalls eine Norm mit materiellem Inhalt ist die Vorschrift in den Gemeindeordnungen [2], aus der sie Subsidiarität des Steuererhebungsrechts hervorgeht. Auch hierin liegt ein Maßstab für das Wirtschaftsgebaren der Gemeinden, das ihr freies Ermessen begrenzt und damit überprüfbar macht.

3. Die rechtliche Qualität der Vorschriften

Bisher ist festgestellt worden, daß die Aufstellung und der Erlaß von Haushaltssatzung und Haushaltsplan sich nach einer Fülle von Vorschriften richten, die teils formellen, teils materiellen Charakter haben.

Um positive Rechtsgeltung zu erlangen, muß eine Rechtsquelle sowohl von dem dazu örtlich, zeitlich, sachlich und instanziell zuständigen Organ in ordnungsgemäßem Verfahren und gegebenenfalls unter Beteiligung anderer zuständiger Organe erlassen, als auch in der vorgeschriebenen Form ausgefertigt sein [3]. Für die Haushaltssatzung bedeutet das zunächst, daß sie entsprechend den Vorschriften der Gemeindeordnung im förmlichen Verfahren zustandegekommen sein muß. Hierzu gehört auch die Vorlage der beschlossenen Satzung und - soweit erforderlich - die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Die Ausfertigung muß über die Ermächtigungsgrundlage, die Zustimmung des zu beteiligenden Organs - Aufsichtsbehörde -, den Zeitpunkt des Erlasses sowie über das erlassende Organ selbst Auskunft geben [4].

---

1) § 8 Satz 2 GONW
2) für NRW: § 87 Abs.5 GONW
3) vgl. LINGEMANN, GemHhlt 1959, S.116 (117); WOLFF, VerwR I, § 28 I, a, 1 u. 2
4) vgl. WOLFF, a.a.O.; vgl. Muster 1 zu § 49 GemHVONW; LOSCHELDER-GIERE, S. 292

Alsdann muß die Haushaltssatzung in der vorgeschriebenen Form "verkündet", also bekanntgemacht werden. Alle diese Vorschriften haben konstitutiven Charakter, da ihre Beachtung eine zwingende Voraussetzung für die formelle Rechtsgeltung der Satzung ist [1].

Ist das formelle Verfahren ordnungsgemäß abgeschlossen, so tritt die Haushaltssatzung mit Beginn des Rechnungsjahres, also jeweils am 1. Januar in Kraft. Es bedarf somit für diese Jahressatzung keiner besonderen Inkraftsetzung.

Um positive Rechtsgeltung zu erlangen, muß die Satzung jedoch auch den materiellen Erfordernissen entsprechen. Sie muß sich zunächst im Rahmen der Ermächtigung zu ihrem Erlasse gehalten haben [2].
Die Haushaltssatzung darf daher nur die Materie regeln, welche die Gemeindeordnung [3] als den Inhalt der Haushaltssatzung festlegt. Andererseits muß sie aber auch diesen vorgeschriebenen Inhalt haben, da die Regelung dieser Materie ausschließlich in der Haushaltssatzung möglich ist [4]. Dem steht nicht entgegen, daß der Ortsgesetzgeber nach pflichtgemäßem Ermessen darüber entscheiden kann, ob er von der Ermächtigung, Realsteuern zu erheben oder Darlehen aufzunehmen, Gebrauch machen will. Auch die Entscheidung, z.B. keine Steuern zu erheben, ist eine Regelung, die ausschließlich in der Haushaltssatzung ihren Ausdruck finden kann. So darf sie über die Punkte "Festsetzung der Hebesätze", "Festsetzung des Darlehensgesamtbetrages" und "Festsetzung des Höchstbetrages der Kassenkredite" auch dann nicht schweigen, wenn Steuern, Darlehen oder Kassenkredite nicht erhoben bzw. aufgenommen werden sollen. Diese sind dann vielmehr

---

1) vgl. OVG Münster, Urt.v.lo.1.1962 in KOTTENBERG-STEFFENS, Nr. 8 zu § 37 GONW und Urt.v.6.4.1966 in GemHhlt 1966, S. 26o
2) vgl. WOLFF, a.a.O., § 28 I, a, 4
3) vgl. § 85 GONW
4) vgl. SUREN II, S. 474

mit "Null" festzusetzen und diese Festsetzung muß in der Haushaltssatzung erscheinen. Die Haushaltssatzung darf also nur und muß zugleich auch alles das regeln, was ausschließlich durch sie geregelt werden kann [1].

Wie oben [2] ausgeführt, muß die Haushaltssatzung, um auch entsprechend den materiellrechtlichen Vorschriften Rechtsgeltung zu erlangen, mit allen ranghöheren Rechtsquellen in Einklang stehen und darf nicht gegen das Übermaßverbot verstoßen.

Das Übermaßverbot bindet ganz allgemein die Verwaltung an die Grundsätze der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit. Die Verwaltung darf also unter mehreren möglichen Maßnahmen nur diejenigen treffen, die geeignet sind, den Zweck der zu erfüllenden Aufgaben zu erreichen und die so wenig Nachteile mit sich bringen wie möglich.[3] Eine nach diesen Kriterien zulässige Maßnahme entspricht jedoch nur dann der Verhältnismäßigkeit der Mittel, wenn ihre Vorteile sämtliche mit ihr verbundenen Nachteile überwiegen.

Für die Haushaltssatzung bedeutet das Übermaßverbot beispielsweise, daß der Ortsgesetzgeber für die Erreichung haushaltswirtschaftlicher Ziele oder zur Verwirklichung bestimmter Aufgaben in Ausübung seines pflichtgemäßen Ermessens die Gemeindesteuerpflichtigen nicht stärker heranzieht und damit ihr Eigentum belastet, als es der rechtliche Zweck erfordert. Wird bei der notwendigen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange das öffentliche Interesse um jeden Preis vorangestellt, so handelt der Ortsgesetzgeber ermessensfehlerhaft. Damit liegt ein Verstoß gegen das Übermaßverbot und folglich auch ein Verstoß gegen eine materielle Voraussetzung der Rechtsgültigkeit der Haushaltssatzung vor.

---

1) vgl. hierzu auch PAGENKOPF, a.a.O., S. 16
2) vgl. oben S.
3) vgl. WOLFF, VerwR I, § 3o,II,b,1

Neben der Unterteilung in Vorschriften formellen und materiellen Inhalts könnte auch eine Unterscheidung zwischen Mußvorschriften und Sollvorschriften vorgenommen werden. Finden sich die Mußvorschriften insbesondere bei konstitutiven Formvorschriften, so ist die Sollvorschrift dort anzutreffen, wo dem Ortsgesetzgeber bei seiner Entscheidung ein Ermessen eingeräumt ist, er also seine Entscheidung an Grundsätzen zu messen hat. Dies ist z.B. der Fall bei § 87 Abs.3 GONW, wonach die Gemeinde bei der Aufstellung des Haushaltsplanes auf die Wahrung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit achten soll.

Eine Unterscheidung nach Muß- und Sollvorschriften wäre indessen nur dann von rechtlicher Bedeutung, wenn sich aus ihr unterschiedliche Rechtsfolgen ergeben würden. Sicherlich beinhaltet eine Sollvorschrift im allgemeinen eine Richtlinie, deren Nichtbeachtung im Gegensatz zur Mußvorschrift jedoch nicht grundsätzlich den erlassenen Rechtsakt unwirksam werden läßt [1].

Anders verhält es sich jedoch dann, wenn der Sollvorschrift eine solche Bedeutung zukommt, daß ihre Nichtbeachtung aufsichtsbehördliche Maßnahmen nach sich ziehen kann. Dann ist aber die Sollvorschrift ihrer rechtlichen Qualifizierung nach der Mußvorschrift stark angenähert.

Die im Rahmen der Haushaltswirtschaft bestehenden Grundsätze beinhalten auch dann, wenn sie in die Form einer Sollvorschrift gekleidet sind, für die Gemeinden eine allgemeine Verpflichtung. Dann aber wird auch die Aufsichtsbehörde bei der Vorlage die beschlossene Haushaltssatzung auf die Einhaltung dieser allgemeinen Verpflichtung hin überprüfen und gegebenenfalls sogar den Beschluß aufheben. Das

---

1) vgl. KOTTENBERG, Erl. I zu § 5 GONW

wird sicher dann geschenen, wenn gegen den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gemäß § 87 Abs.3 GONW verstoßen worden ist.

Damit aber wird der Verstoß gegen eine Sollvorschrift nicht anders behandelt, als handelte es sich um eine Mußvorschrift.

Es ist dem Bundesverwaltungsgericht [1] in der Feststellung: "Sollvorschriften sind - solange die Verwaltung nicht besondere Umstände dartun und beweisen kann - für die Verwaltung ebenso verbindlich wie Mußvorschriften" insoweit zuzustimmen [2], als es sich um Sollvorschriften handelt, die eine allgemeine Verpflichtung beinhalten. Das aber ist im Haushaltsrecht immer der Fall, so daß eine Unterscheidung zwischen Soll- und Mußvorschriften im Hinblick auf die Rechtsfolgen nicht geboten ist.

4. Die Rechtsfolgen von Verletzungen der Vorschriften für die Haushaltssatzung

a) Die Nichtigkeit der Satzung

Die Haushaltssatzung ist wie die Satzungen nach § 4 GONW ein dem Gesetz nachgeordneter Rechtssatz und unterliegt als solcher den Grundsätzen, welche in Lehre und Rechtsprechung für die Rechtsverordnungen festgestellt worden sind [3]. Während bei den Verwaltungsakten eine Fehlerhaftigkeit sowohl die Vernichtbarkeit als auch die Nichtigkeit zur Folge haben kann, wird eine solche Unterscheidung bei Rechtsverordnungen und Satzungen nicht getroffen. Fehlerhafte Satzungen haben die Nichtigkeit und nur diese zur Folge [4].

Die Haushaltssatzung ist somit immer dann ungültig [5]

---

1) Urt. v. 2.12.1959, DVBl. 1960, S. 252
2) vgl. KOTTENBERG, Erl. I, zu § 5 und Erl. V, zu § 87 GONW; PAGENKOPF, a.a.O., S. 29
3) vgl. FORSTHOFF, VerwR, S. 137; LINGEMANN, a.a.O.
4) vgl. FORSTHOFF, a.a.O.,S. 131; PAGENKOPF, a.a.O., S.27; WOLFF, a.a.O., § 28, I, b
5) WOLFF, a.a.O.

und damit nichtig, wenn ihr eine der Voraussetzungen fehlt, die für ihre Rechtsgeltung erforderlich sind.

b) Die Nichtsatzung

Von einer rechtsungültigen, nichtigen Satzung im engeren Sinne kann jedoch erst gesprochen werden, wenn sie sich nach außen, also in ihrer Form, als Satzung darstellt.

Fehlen einer "Satzung" jedoch konstitutive äußere Voraussetzungen, so muß man von einer "Nichtsatzung" sprechen. Eine solche "Nichtsatzung" ist z.B. die formell unvollständige Satzung. Formell unvollständig wäre etwa eine Haushaltssatzung, die nicht durch einen Ratsbeschluß ergangen ist und sich daher auch nicht in ihrem Wortlaut auf einen solchen Beschluß bezieht [1] oder eine in einigen Teilen genehmigungspflichtige Haushaltssatzung, die nicht genehmigt ist und somit auch keine Genehmigungsverfügung enthält. Sowohl der Beschluß der Vertretungskörperschaft als auch eine notwendige aufsichtsbehördliche Genehmigung bedeuten für den Bestand einer Satzung eine "conditio sine qua non".

c) Die Scheinsatzung

Sind jedoch keine konstitutiven Formvorschriften verletzt, so ist zunächst einmal der Schein einer rechtsgültigen Satzung gesetzt. Es spricht dann die - allerdings widerlegbare Vermutung - dafür, daß die in der amtlichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung mitgeteilten Angaben über deren Zustandekommen und die Genehmigung zutreffend sind und der Inhalt der Satzung mit den höherrangigen Gesetzen und Vorschriften in Einklang steht [2].

---

1) vgl. Muster gem. § 49 GemHVONW
2) WOLFF, a.a.O.

Nicht konstitutive Fehler der Satzung führen somit nicht dazu, daß sie deswegen auch nach außen aufhört, eine Satzung zu sein. Es können vielmehr die Form und die Art, beispielsweise der Veröffentlichung der Satzung, Anhaltspunkte dafür liefern, ob sie auch Rechtssatzcharakter hat oder nicht [1]. Im Gegensatz zur "Nichtsatzung" tritt eine solche Satzung nach außen mit allen wesentlichen Merkmalen in Erscheinung, wenn sie auch möglicherweise fehlerhaft ist.

d) Die materiell ungültige Satzung

Liegt eine formell gültige Haushaltssatzung vor, die jedoch mit materiellen Fehlern behaftet ist, so führt das zur Nichtigkeit der Satzung. Besteht der Fehler darin, daß der Ortsgesetzgeber gegen einen Haushalts- oder einen allgemeinen Wirtschaftsgrundsatz verstoßen oder daß er von seinem pflichtgemäßen Ermessen hinsichtlich der Anspannung der Leistungsfähigkeit der Realsteuerpflichtigen fehlerhaft Gebrauch gemacht hat oder die Haushaltssatzung von ihm für das bereits abgelaufene Rechnungsjahr beschlossen worden ist, so muß wegen der Schwere des Verstoßes als Rechtsfolge die Nichtigkeit eintreten.

Anders könnte es jedoch in solchen Fällen sein, bei denen dem Verstoß gegen eine Vorschrift - beispielsweise der Gemeindehaushaltsverordnung - eine geringere Bedeutung beizumessen wäre. Wird etwa gegen eine Vorschrift verstoßen, deren Zweck darin liegt, zur Vermeidung von Haushaltsüberschreitungen bestimmte Ausgabenansätze möglichst genau zu ermitteln [2], so ist der Zweck dieser Gesetzesvorschrift auch dann erfüllt, wenn der entsprechende Ausgabeansatz auf andere Weise

---

1) vgl. kritische Anmerkung von BACHOF, zur Entscheidung des BVerwG vom 27.6.1955 in JZ 1957, S.33; FORSTHOFF, a.a.O., S. 132, FN 4

2) vgl. § 22 GemHVONW

genauestens ermittelt wird. Zwar ist eine gesetzliche Regelung nicht beachtet worden, dennoch ist es nicht einzusehen, daß wegen eines solchen Verstoßes die Haushaltssatzung fehlerhaft und damit insgesamt nichtig sein soll. Stimmt die Entscheidung, die der Ortsgesetzgeber trifft, mit dem Willen der Gesetzesvorschrift im Ergebnis überein und hält sich diese Entscheidung somit innerhalb des pflichtgemäßen Ermessens, so kann ein Verstoß gegen die einzelnen Erfordernisse der Vorschrift nicht zur Nichtigkeit der Satzung führen.

Das gleiche gilt auch für kleine formelle Fehler wie Schreibfehler, die sich korrigieren lassen und keinen Einfluß auf die Rechtswirksamkeit der gesamten Satzung haben [1].

e) Die teilnichtige Satzung

Es stellt sich so die Frage, ob die Fehlerhaftigkeit und damit die Nichtigkeit einzelner Teile der Haushaltssatzung diese in ihrer Gesamtheit nichtig werden läßt, oder ob auch für Rechtssätze die Vorschrift des § 139 BGB über die Teilnichtigkeit anwendbar ist.

Von der Vollnichtigkeit der Haushaltssatzung ist immer dann auszugehen, wenn beim Zustandekommen, also beim Rechtsetzungsverfahren gegen die Vorschriften der Gemeindeordnung verstoßen worden ist. Jedoch erhebt sich die Frage nach der Nichtigkeit der Satzung, wenn lediglich einzelne Teile der Satzung gegen höherwertige Rechtsnormen verstoßen. Wenn auch auf dem Gebiet der Normsetzung an die Teilnichtigkeit gemäß § 139 BGB als Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens [2] nicht so direkt angeknüpft werden kann, wie es die Lehre für den Verwaltungsakt tut [3], so

---

1) vgl. LÜDEKE, S. 112
2) vgl. PALANDT, BGB, Vorbemerkung zu §§ 139-141; Anm. zu § 139 BGB
3) vgl. MÜLLER, DVBl. 1964, S.1o5; vgl. WOLFF, a.a.O., § 51, VI

hat doch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung[1] den Grundsatz der Teilnichtigkeit auch für den Bereich des Ortsrechts für anwendbar erklärt [2]. Der Rechtsgedanke des § 139 BGB müßte auf das Ortsrecht angewandt etwa lauten: Würde der Ortsgesetzgeber die übrigen Teile der Satzung auch ohne die rechtswidrigen Teile erlassen haben, so erstreckt sich die Nichtigkeit nur auf die rechtswidrigen Teile; oder wie es das Bundesverwaltungsgericht ausdrückt [3]: die Nichtigkeit eines Teils macht die ganze Satzung dann nichtig, wenn das Verbleibende ein trümmerhaftes Stückwerk und so für das Rechtsleben nicht mehr brauchbar sein würde.

Ist aber gemäß § 139 BGB die Beschränkung der Nichtigkeit auf den rechtswidrigen Teil einer rechtsgeschäftlichen Vereinbarung die Ausnahme, so ist es für den Bereich der Rechtsnormen die Regel, daß die Nichtigkeit einzelner Vorschriften nicht auch grundsätzlich die Nichtigkeit der übrigen Vorschriften einer Satzung zur Folge hat [4]. Die Nichtigkeit einzelner Vorschriften führt vielmehr nur dann zur Nichtigkeit der ganzen Satzung, wenn nach dem objektiven Sinn der Satzung die rechtswidrige Vorschrift Teil einer Gesamtdarlegung ist, die ihre Rechtfertigung verlöre, wenn einer ihrer Bestandteile herausgebrochen wird [5]. Das ist immer dann der Fall, wenn alle Vorschriften der Satzung, die rechtswidrigen und die übrigen zusammen, eine untrennbare Einheit bilden, die sich nicht in einzelne Bestandteile zerlegen lassen [6].

---

1) OVG Münster, Urt.v.26.2.1955, OVGE Bd.9, S.247; OVG Münster, Urt.v.8.8.1956, DÖV 1956, D.699; OVG Münster, Urt.v.6.2.1957, DÖV 1960, S.31 und für verfassungswidrige Gesetze: BVerfGE, Bd.4, S.219 (250)
2) vgl. auch PAGENKOPF, a.a.O., S. 52
3) BVerwGE, Bd.3, S. 1(6)
4) vgl. BVerfGE, Bd. 8, S. 274 (301)
5) vgl. BVerfGE, Bd. 1, S. 264 (272)
6) vgl. BayVerfGHE, n.F. 3, S. 28 (50)

Für die Haushaltssatzung ergibt sich aus diesen Erwägungen folgendes:
Die Haushaltssatzung ist von ihrer Struktur her ein Ganzes, dessen verschiedene Teile untrennbar miteinander verbunden sind. Verstöße gegen materielle Vorschriften berühren somit nicht nur den einen oder anderen Teil, sondern wirken sich auf die ganze Satzung aus. Auch Verletzungen wesentlicher Verfahrensvorschriften beim Zustandekommen der Haushaltssatzung erstrecken sich auf die Satzung als Ganzes. Das gleiche gilt, wenn zwingend vorgeschriebene Teile der Satzung wie der Vorbericht oder Anlagen zum Haushaltsplan fehlen, da sie die Voraussetzung sind sowohl für den Überblick über die finanzielle Entwicklung der Gemeinde,den sich die Vertretungskörperschaft zur Beschlußfassung verschaffen muß, als auch für die Beurteilung der genehmigungspflichtigen Teile durch die Aufsichtsbehörde im Genehmigungsverfahren [1].
Die verschiedenen Teile der Haushaltssatzung und die sie betreffenden Vorschriften sind durch ihre wechselseitigen Beziehungen derart untereinander verknüpft, daß durch Gesetzesverstöße nicht nur der eine oder andere Teil, sondern die gesamte Struktur des Haushaltsplans und damit die ganze Haushaltssatzung berührt wird. So ist eine genaue Berechnung oder zumindest eine sehr sorgfältige Schätzung der Einnahmen für den Haushaltsausgleich ebenso entscheidend wie für die Festsetzung der Hebesätze der Realsteuern. Werden die Einnahmeansätze zu niedrig geschätzt, so ist es denkbar, daß die Vertretungskörperschaft die Hebesätze für die Realsteuern höher festsetzt, als sie es bei genauer Veranschlagung getan gaben würde. Die Genauigkeit bei der Schätzung der Einnahmeseite beeinflußt aber nicht nur die Höhe der Realsteuerhebesätze; in Ausnahmefällen kann davon auch die Entscheidung abhängen ob überhaupt Realsteuern erhoben werden.

---

1) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S. 53

Nach der Höhe der ordentlichen Einnahmen richtet sich wiederum der Höchstbetrag der aufzunehmenden Kassenkredite [1].

Daraus, daß sich bei den genannten Teilen der Haushaltssatzung die Rechtsverletzung und damit die Nichtigkeit des einen auch die der anderen Teile nach sich zieht, folgt die Vollnichtigkeit der ganzen Haushaltssatzung.

Als daher in den Jahren 1965 und 1967 die Vorschrift über die Erhebung der Zweigstellen-Steuer für die Einzelhandelsunternehmen und die Bank- und Kreditinstitute durch das Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt wurde, waren auch die entsprechenden in den Haushaltssatzungen festgesetzten Hebesätze rückwirkend nichtig. Auf Grund der Verknüpfung der Hebesätze mit den Einnahmeansätzen im ordentlichen Haushaltsplan und dessen Auswirkungen auch auf die anderen Teile der Haushaltssatzung wurden damit alle Haushaltssatzungen, die Hebesätze für die Zweigstellensteuer festgesetzt hatten, nichtig.

Die Möglichkeit, daß der Gesetzesverstoß bei einem Teil der Haushaltssatzung nur eine Teilnichtigkeit zur Folge hat, ergibt sich lediglich bei der Festsetzung des Gesamtbetrages der aufzunehmenden Darlehen für den außerordentlichen Haushalt [2]. Der Grund hierfür ist das Einzeldeckungsprinzip, nach dem die einzelnen außerordentlichen Einnahmen nur zur Deckung bestimmter Ausgaben verausgabt werden dürfen. Soll nun ein bestimmtes Vorhaben voll durch ein Darlehen finanziert werden und kommt es bei der Einstellung dieses Vorhabens in den außerordentlichen Haushaltsplan zu einer Rechtsverletzung, so ist diese Entscheidung nichtig. Diese Nichtigkeit berührt jedoch nur dieses eine Vorhaben in Einnahmen und Ausgaben. Streicht man nun diesen Ansatz aus dem außer-

---

1) vgl. oben § 5, III
2) vgl. auch PAGENKOPF, a.a.O.

ordentlichen Haushaltsplan, so ermäßigt sich zwar der Gesamtbetrag der Darlehen in der Haushaltssatzung, die finanzwirtschaftliche Gesamtlage wird dadurch jedoch nicht entscheidend berührt.

In einem solchen Fall führt die Nichtigkeit einer Maßnahme zur Teilnichtigkeit der Haushaltssatzung. Soll die außerordentliche Maßnahme gemischt finanziert werden, also sowohl durch ein Darlehen als auch durch einen wesentlichen Anteilsbetrag des ordentlichen Haushalts [1], wirkt sich die Fehlerhaftigkeit dieser einen Maßnahme zur Vollnichtigkeit der gesamten Satzung aus, da über den Anteilsbetrag die Rechtsverletzung in die Gesamtstruktur des ordentlichen Haushaltsplans eingreift und damit möglicherweise auch die Festsetzung der Realsteuerhebesätze berührt [2]. In aller Regel wird also durch eine Rechtsverletzung bezüglich eines Teils die gesamte Haushaltssatzung nichtig.

5. Wirkung der ungültigen Haushaltssatzung

Anhand dieses Ergebnisses bleibt noch zu untersuchen, wie sich eine nichtige Haushaltssatzung für eine Gemeinde auswirkt.
Ist die Haushaltssatzung auf Grund eines formellen oder materiellen Fehlers nichtig, so besteht zwar eine Satzung, sie ist jedoch ungültig. Damit besteht für die Haushaltsführung des betreffenden Haushaltsjahres keine Rechtsgrundlage. Ob und wie eine Gemeinde diese Situation "heilen" kann, hängt ab von dem Zeitpunkt, in welchem die Fehlerhaftigkeit offenbar wird.

a) Vor der Beratung der Haushaltssatzung

Stellt sich im Laufe des Rechtsetzungsverfahrens

---

1) Sofern nicht andere Vorhaben ohnehin zurückgestellt worden sind, die bei Ausfall des eingeplanten Vorhabens veranschlagt worden wären.
2) vgl. PAGENKOPF, a.a.O.

heraus, daß der Entwurf fehlerhaft ist, so ist es der Sinn der eingehenden Beratungen, möglichst Fehler zu entdecken und zu berichtigen, bevor der Rat die Haushaltssatzung beschließt.

b) Nach dem Beschluß durch den Rat

Hat die Gemeinde jedoch einen mit Fehlern behafteten Entwurf als Satzung beschlossen, so bezweckt die Vorlage der Satzung bei der Aufsichtsbehörde, daß eventuelle Rechtsfehler aufgedeckt und beanstandet werden. Sofern Teile der Satzung der Genehmigung bedürfen, soll durch die Rechts- und Zweckmäßigkeitskontrolle verhindert werden, daß eine Haushaltssatzung in Kraft tritt, die gegen gesetzliche und gesetzesgleiche Vorschriften verstößt.

Versagt die Aufsichtsbehörde ihre Genehmigung, weil die Haushaltssatzung nicht dem Gesetz oder den Prüfungsmaßstäben der Aufsichtsbehörde entspricht, so ist die Satzung nichtig. Das hat zur Folge, daß die Satzung nicht nur zu korrigieren, sondern neu zu beschließen ist, bevor sie erneut der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden kann. Die Gemeinde kann nicht nur etwa die beanstandeten Punkte erneut beschließen und die übrigen bestehen lassen. Schon wegen der engen Verknüpfung der verschiedenen Teile der Haushaltssatzung ist es notwendig, daß erneut über die ganze Satzung zu beschließen ist. Es muß ein neuer Wille gefaßt werden [1]. Nur so kann eine Willensübereinstimmung zwischen dem Ortsgesetzgeber und der Aufsichtsbehörde hergestellt werden.

Die Aufsichtsbehörde kann von sich aus keine Änderung vornehmen, sondern nur den Beschluß des Rates aufheben. Handelt es sich jedoch um kleine Formfehler oder um das Fehlen erläuternder Anmerkungen, so

---

1) vgl. PrOVGE, Bd. 82, S.133; Bd. 9o, S. 175; LINDEMANN, S. 29; MUNTZKE-SCHLEMPP, S. 265; MASSON, S. 221; LÜDEKE, S. 112

kann die Aufsichtsbehörde ihre Genehmigung von der Vornahme der von ihr gewünschten Änderung oder Ergänzung abhängig machen. In der Praxis geschieht das durch sogenannte Genehmigungen nach Maßgabe. Sie beinhalten eine Ablehnung verbunden mit der vorauserteilten Genehmigung bei Vornahme der Änderungen. In diesen Fällen kann auf eine erneute Beschlußfassung verzichtet werden [1]. Das wirkt sich vor allem zeitsparend im Hinblick auf den Beginn des neuen Rechnungsjahres aus. Weigert sich eine Gemeinde, erneut über die Haushaltssatzung zu beschließen, so kann die Aufsichtsbehörde im Rahmen der allgemeinen Aufsichtsmittel einen neuen Beschluß erzwingen, der ihren Vorstellungen entspricht.

c) Nach der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde

Hat die Aufsichtsbehörde die Haushaltssatzung genehmigt und ist diese veröffentlicht und auch schon in Kraft getreten, so bedeutet das nicht, daß sie auch fehlerfrei ist. Rechtsmängel können von der Aufsichtsbehörde übersehen worden sein. Im Rahmen der Vorlage ist es der Aufsichtsbehörde oft überhaupt nicht möglich, die Haushaltssatzung auf alle Fehler hin zu überprüfen und beim Genehmigungsverfahren bleiben Fehler des nichtgenehmigungspflichtigen Haushaltsplans häufig unbemerkt.

Eine Verpflichtung zur Überprüfung des Haushaltsplans ergibt sich für die Aufsichtsbehörde nur dann, wenn sie auf Fehler im Haushaltsplan von irgendeiner Seite hingewiesen wird [2]. Fehler, die übersehen werden, bleiben bestehen.

Da die Genehmigung als Verwaltungsakt bezüglich der Haushaltssatzung etwas Zusätzliches und nicht Bestandteil der Satzung ist, kann sie keinerlei Fehler

1) vgl. LINDEMANN, S.29; MUNTZKE-SCHLEMPP, S.265; SUREN-LOSCHELDER II, S.119; PrOVGE, Bd.82, S. 131; Bd. 85, S. 214,223
2) vgl. LAUMEN, GemHhlt 1957, S. 234

oder Mängel, die der Satzung anhaften, heilen [1]. Das gilt schon deshalb, weil sich die Genehmigung nur auf Teile der Haushaltssatzung bezieht. Es macht dabei auch keinen Unterschied, ob es sich um Fehler, die beim Zustandekommen der Haushaltssatzung entstanden sind, oder ob es sich um materielle Rechtsverletzungen handelt. Es würde der Institution der Aufsichtsbehörde und ihrer Aufgabe, die Einhaltung von Gesetz und Recht in der Verwaltung der Gemeinden zu überwachen, völlig entgegenstehen, wenn sie in der Lage wäre, durch einen Verwaltungsakt in Form einer Genehmigungsverfügung Rechtsverletzungen zu heilen und somit gleichsam im Rahmen einer Ermessensentscheidung aus "Unrecht" geltendes Recht zu machen [2].

Die Haushaltssatzung bleibt auch nach erteilter Genehmigung gesetztes Recht der Gemeinde und diese hat mit dem Erhalt der Genehmigung nicht die Verantwortung für Form und Inhalt der Satzung auf die Aufsichtsbehörde abgeschoben. Etwas anderes könnte sich nur dann ergeben, wenn die Aufsichtsbehörde ermessenswidrig gehandelt hat [3]. Dann nämlich wurde auch die Aufsichtsbehörde für eine fehlerhafte Haushaltssatzung die Verantwortung mit zu tragen haben. Es kann jedenfalls auch eine aufsichtsbehördlich genehmigte und öffentlich bekanntgemachte Haushaltssatzung nichtig sein [4].

Wird der Fehler entdeckt, bevor die Satzung zu Beginn

---

1) BECKER in HdKWP I, S. 161; GÖNNENWEIN, S. 157; LINDEMANN, S.29; MASSON, S.211; PAGENKOPF, Fehler, S.38; SALZWEDEL in Loschelder-Salzwedel, S.27o dd; SALZWEDEL, Arch.f.Komm. 1962, S.2o3; SUREN-LOSCHELDER II, S.119; WIETHAUP,DVBl 1957,S.3o1; WOLFF, VerwR I, § 25 IX c; OVG Lüneburg, Urt.v. 2.7.1963, Rechtsprechungsbeilage Nr. 9 z.Niedersächsischen Min.Bl.Nr.42 1963, S. 37

2) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S. 39

3) vgl. LÜDEKE, S. 112

4) vgl. BECKER, a.a.O.; GÖNNENWEIN, a.a.O.; PAGENKOPF, a.a.O.; PETERS, VerwR, S.79; OVG Lüneburg, Urt.v.2.7.1963, a.a.O.

des neuen Rechnungsjahres in Kraft tritt, so kann eine neue, fehlerfreie Haushaltssatzung beschlossen, genehmigt und veröffentlicht werden. Das wird jedoch wegen der knappen Zeit in der Regel nur selten möglich sein.

Eine formell fehlerfreie, aber materiell unwirksame Haushaltssatzung wird dann zum 1. Januar nach außen nur formal in Kraft treten. Damit kann sie aber nur noch durch eine Nachtragssatzung ersetzt werden. Jedoch wird es sich nur der Form nach um eine Nachtragssatzung handeln, hinter der sich eine vollständig neue Haushaltssatzung verbirgt. Hierin liegt insofern keine Schwierigkeit, als die Nachtragshaushaltssatzung den gleichen Verfahrensvorschriften unterliegt wie die Haushaltssatzung selbst und sie auch nicht darauf beschränkt ist, eine bestehende gültige Haushaltssatzung zu ergänzen. Sie kann sie auch berichtigen und in vollem Umfange ersetzen.

d) Nach Bekanntmachung

Wird die Rechtsunwirksamkeit der Haushaltssatzung erst im Laufe des Haushaltsjahres bekannt, so muß unterschieden werden, ob es sich um eine "Nichtsatzung" handelt oder um eine "Scheinsatzung".

Bei einer "Nichtsatzung", also einer formell unvollständigen Satzung, kann eine neue Haushaltssatzung bis zum Ende des Rechnungsjahres bekanntgemacht und damit rechtswirksam erlassen werden.

Bei einer "Scheinsatzung" ergeben sich folgende Schwierigkeiten. Ihre Nichtigkeit beruht auf materiellen Fehlern, jedoch ist sie formal in Kraft getreten und kann nur in Form einer Nachtragshaushaltssatzung ersetzt werden.

Während grundsätzlich Nachtragshaushaltssatzungen bis zum 31. Dezember beschlossen werden können, müssen solche Nachtragshaushaltssatzungen, welche die in der Haushaltssatzung festgesetzten Realsteuerhebesätze ändern sollen, vor dem 1. Oktober erlassen,

also bereits bekanntgemacht sein [1]. Besteht also eine gültige Haushaltssatzung, so kann nach dem 30. September keine Nachtragssatzung mehr erlassen werden, in der Steuerhebesätze festgesetzt werden. Würde das auch für den Fall einer nur formal in Kraft getretenen aber wegen materieller Fehler unwirksamen Haushaltssatzung gelten, so hätte das zur Folge, daß bei Bekanntwerden der Nichtigkeit der Haushaltssatzung etwa Ende September für das laufende Rechnungsjahr überhaupt keine Realsteuerhebesätze mehr festgesetzt werden könnten.

Das kann der Gesetzgeber jedoch nicht beabsichtigt haben.
Zunächst ist zu bedenken, daß solche Steuern, die zu diesem Zeitpunkt bereits ohne Vorbehalt geleistet worden sind, im Hinblick auf die nichtige Haushaltssatzung nicht mehr zurückverlangt werden können. Die auf Grund einer nichtigen Rechtsgrundlage ergangenen Steuerbescheide sind, sofern sie nicht bereits bestandskräftig geworden sind, allenfalls anfechtbar, da sich die Nichtigkeit der Ermächtigungsgrundlage nicht auch auf die sich darauf stützenden Verwaltungsakte erstreckt. Damit ist die Nichtigkeit der Satzung nur noch für die Steuerforderungen von Bedeutung, die noch nicht oder unter Einlegung eines Rechtsbehelfs geleistet worden sind.

Damit aber würden diejenigen Steuerpflichtigen zu unrecht benachteiligt, die im Vertrauen auf die Rechtswirksamkeit der Haushaltssatzung ihre Realsteuer gezahlt haben. Die Säumigen würden dagegen begünstigt.
Außerdem trifft die Begründung für die Befristung des Erlasses einer realsteuerändernden Nachtragssatzung nicht diesen besonderen Fall. Die Steuer-

---

1) vgl. § 2 Satz 2, EinfGRealStG i.V. mit den Vorschriften über die Angleichung d. Rechnungsjahres a.d.Kalenderjahr.

pflichtigen sollen nach dem 1. Oktober nur nicht mehr mit einer Steuererhöhung rechnen müssen. Wird aber eine nichtige Haushaltssatzung durch eine wirksame ersetzt, die sich zwar formal als Nachtragshaushaltssatzung darstellt, die aber keine anderen Steuerhebesätze beinhaltet als die in der nichtigen Satzung vorgesehenen, so fällt dieser Sachverhalt nicht unter den Schutz von § 2 Abs.2 Satz 2 EinfG-RealStG.
Durch diese Haushaltssatzung - auch wenn in Form einer Nachtragssatzung erlassen - werden die Hebesätze nicht geändert, sondern erstmals wirksam festgesetzt.
Wird eine solche Nachtragssatzung noch nach dem 1. Oktober erlassen, so haben die Steuerpflichtigen auch keinen Nachteil erlitten. Sie hatten bereits durch die Steuerbescheide von der Höhe ihrer Steuerverpflichtung Kenntnis erhalten. Die in den Steuerbescheiden angegebene Steuerschuld ändert sich nicht. Lediglich erhalten die Steuerbescheide durch die wirksame Nachtragssatzung eine Ermächtigungsgrundlage, die bis dahin gefehlt hatte. Die Steuerpflichtigen, die von der Wirksamkeit der nichtigen Haushaltssatzung ausgegangen sind, haben durch die wirksame Nachtragshaushaltssatzung keinen Nachteil erlitten.
Wird also eine nichtige Haushaltssatzung - als Scheinsatzung - in der Form einer Nachtragssatzung ersetzt und werden in dieser Nachtragssatzung Realsteuerhebesätze in einer Höhe festgesetzt, wie sie auch die nichtige Haushaltssatzung vorgesehen hatte, so kann sie auch noch nach dem 1. Oktober wirksam erlassen werden. Denn damit wird nur zu einem späteren Zeitpunkt der Rechtssatz wirksam, von dessen Wirksamkeit von Anfang an ausgegangen wurde, obwohl er tatsächlich unwirksam war.

Der Steuerpflichtige, der zu Ende des Jahres erfährt, daß die Haushaltssatzung nichtig war, kann

gar nicht darauf vertraut haben, daß er deshalb von seiner Steuerpflicht für das abgelaufene Haushaltsjahr befreit ist, ebensowenig wie er damit rechnen kann, daß die Gemeinde in einem Jahr überhaupt keine Realsteuern erhebt. Deshalb ist er aus rechtsstaatlicher Sicht auch nicht schutzwürdig.
Es handelt sich vorliegend auch nicht etwa um eine in § 2 Abs.2 Satz 2 EinfGRealStG untersagte Rückwirkung. Hier wird nämlich nicht eine geltende Ordnung nachträglich durch eine neue ersetzt, weil es wegen der fehlerhaften Haushaltssatzung an einer geltenden Ordnung fehlte und zwar bis zum Erlaß einer neuen Satzung in Form der Nachtragshaushaltssatzung, die in ihrem Inhalt dem entspricht, womit der Steuerpflichtige seit Bekanntmachung der nichtigen Satzung gerechnet hatte. Eine bisher mit Fehlern behaftete gesetzliche Regelung wird nur berichtigt, um vollziehbar zu werden. Die materielle Rechtslage wird dabei jedoch erstmals gestaltet [1].
Dabei kommt es insofern auch nicht darauf an, ob die Regelung in Form einer Haushaltssatzung oder einer Nachtragshaushaltssatzung getroffen wird. Im Fall der Scheinsatzung ist diese nur formell in Kraft, so daß man hier auch von einer "Scheinnachtragssatzung" sprechen kann, welche die Scheinsatzung ersetzt. Wenn es sich also nur formell um eine Nachtragssatzung handelt, hinter der sich in Wahrheit eine vollständige Haushaltssatzung verbirgt, so wäre es ohnehin leerer Formalismus, wenn nicht sogar eine falsche Rechtsanwendung, wollte man mit dem Hinweis auf § 2 EinfGRealStG den Erlaß auch einer solchen nur formellen Nachtragshaushaltssatzung nach dem 1. Oktober nicht mehr zulassen.
Schließlich ist es ja möglich, daß eine Haushaltssatzung die Hebesätze festsetzt, erst am 31. Dezember für das zurückliegende Rechnungsjahr erlassen

---

1) vgl. OVG Lüneburg, in einem unveröffentlichten Urteil v. 1.11.1968 - AZ: III OVG A 39/68

wird. Für den Realsteuerpflichtigen macht es keinen Unterschied in welcher Form Realsteuerhebesätze nach dem 1.1o. wirksam festgesetzt werden, sofern er damit rechnen mußte.
Rechtswidrig wäre nur diejenige Nachtragssatzung, die nach dem 3o. September einen höheren Hebesatz festsetzt, als ihn die nichtige Haushaltssatzung vorgesehen hatte. Diese Interpretation entspricht sowohl dem Sinn als auch dem Wortlaut von § 2 Abs.2 Satz 2 EinfGRealStG, nach dem nur der Erlaß einer solchen Nachtragssatzung nach dem 3o. September untersagt ist, welche die Realsteuerhebesätze ändert [1].

Stellt sich die materielle Fehlerhaftigkeit der Haushaltssatzung also im Laufe des Haushaltsjahres heraus, so ist es möglich, bis zum 31. Dezember eine rechtswirksame Nachtragssatzung zu erlassen und damit der gemeindlichen Haushaltswirtschaft eine Rechtsgrundlage zu geben.

e) Nach Beendigung des Haushaltsjahres

Abschließend ergibt sich jedoch noch die Frage, was geschieht, wenn die Fehlerhaftigkeit der Haushaltssatzung erst nach dem Ablauf des Haushaltsjahres festgestellt wird. Da nach Ende eines Rechnungsjahres eine Haushaltssatzung mit Rechtswirkungen für das abgelaufene Haushaltsjahr nicht mehr erlassen werden kann, besteht keine Möglichkeit, der Haushaltswirtschaft des abgelaufenen Rechnungsjahres eine Rechtsgrundlage zu verschaffen.

Demzufolge entbehren Verfügungen und Verpflichtungen, die auf Grund der nichtigen Haushaltssatzung getroffen worden sind, einer Ermächtigung.

Die Auswirkungen auf die ordentlichen Einnahmen bei den Realsteuern wurden bereits erörtert. Diejenigen, die als "Dritte" mit der Gemeinde in Rechtsbezie-

---

1) vgl. FUCHS, Bd.I, Erl. zu § 2 EinfGRealStG

hungen getreten sind, werden von der Nichtigkeit der Haushaltssatzung nicht betroffen, obwohl die Gemeinde Verpflichtungen eingegangen ist, die sich auf eine vermeintliche Ermächtigung in der Haushaltssatzung gestützt haben. Andernfalls würden beispielsweise die Darlehensvereinbarungen oder geleistete Zuschüsse an einen Sportverein rückwirkend unwirksam.

Denn derartige Leistungen beruhen entweder auf Verträgen zwischen der Gemeindeverwaltung und einem Dritten oder auf einem selbständigen Verwaltungsakt. Zwar geht die Gemeindeverwaltung beim Abschluß solcher Verträge und beim Erlaß eines entsprechenden Verwaltungsaktes von der Rechtswirksamkeit der Haushaltssatzung als Ermächtigungsgrundlage aus, doch ist das rechtliche Schicksal dieser Akte von dem der Rechtsgrundlage verschieden. Die Nichtigkeit der Haushaltssatzung führt nicht auch zur Nichtigkeit selbständiger vertraglicher Verpflichtungen. Verwaltungsakte im Rahmen der Leistungsverwaltung wären, sofern sie nicht Bestandskraft besitzen, allenfalls rücknehmbar. Jedoch dürfte in der Regel der Rücknahme eines auf Leistung der Verwaltung gerichteten Verwaltungsaktes der Vertrauensschutz des Leistungsempfängers entgegenstehen.

Bezüglich solcher Leistungen, die sich aus Ansätzen des Haushaltsplanes ergeben, bestimmt § 31 GemHVONW klar, daß durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten anderer weder begründet noch aufgehoben werden. Jede Leistung auf Grund der im Haushaltsplan eingestellten Ausgabenansätze bedarf eines besonderen Verwaltungsaktes. Dieser ist jedoch in seiner Wirksamkeit unabhängig von seiner Rechtsgrundlage und wird bei Nichtigkeit der Satzung lediglich anfechtbar [1]. So darf aus der Nichtigkeit der Festsetzung des Gesamtbetrages der Darlehen [2] oder des

---

1) vgl. SURÉN II, S. 475
2) vgl. SURÉN II, S. 335 m.Anm. 46, S. 474

Höchstbetrages der Kassenkredite [1] nicht geschlossen werden, daß auch die im Vertrauen auf die Gültigkeit der Haushaltssatzung abgeschlossenen Kreditgeschäfte unwirksam sind.

Gesichtspunkte der Rechtssicherheit kommen nämlich auch bei Kreditgeschäften zum Tragen, die im Vertrauen auf eine Gültigkeit der Haushaltssatzung aufgenommen worden sind. Schließlich sind hier die einzelnen Darlehensverträge maßgebend und nicht der in der nichtigen Satzung festgesetzte Höchstbetrag; nur dieser unterläge dem Beschluß in der nichtigen Satzung.

Wenn durch die Nichtigkeit der Haushaltssatzung die einzelnen Kreditgeschäfte (Rechtsgeschäfte) nicht beeinflußt werden, so hat es dennoch für die Leistungen der Zinsen an die Darlehensgeber an der notwendigen Leistungs-Ermächtigung gefehlt, die nur durch eine rechtswirksame Haushaltssatzung erteilt werden kann.

Das Gesetz kennt für den Fall, daß eine nichtige Satzung nicht durch eine rechtswirksame ersetzt werden kann, keine Regelung. Der Versuch, ausnahmsweise eine Haushaltssatzung zu erlassen, die auf ein abgeschlossenes Haushaltsjahr zurückwirkt, muß an der Jährlichkeit scheitern[2].
Als Lösung bieten sich dagegen aber die Regelungen für die Übergangswirtschaft an. Zwar hat der Gesetzgeber diese Vorschriften[3] nur für einen möglichst kurzen Zeitraum, nämlich für die Zeit von Beginn des Haushaltsjahres bis zum verspäteten Erlaß der Haushaltssatzung geschaffen. Jedoch befindet sich die Gemeinde, die ein Jahr lang ohne wirksame Ermächtigung gewirtschaftet hat, in der gleichen Situation wie eine Gemeinde in der Interimsperiode. Die Anwendung der Vorschrift über die Zwischenwirtschaft

---

1) vgl. SUREN II, S. 454 m.Anm. 7o. S. 474
2) a.A. OVG-Lüneburg, Urt. v.3.5.1968-III OVG A76/68, n.v.
3) § 89 GONW

ist auch insofern rechtlich vertretbar, als für die Dauer der haushaltslosen Zeit kein begrenzter Zeitraum festgelegt ist.

Wenn der Gesetzgeber auch davon ausgegangen sein mag, daß sich die Übergangswirtschaft auf einen kurzen Zeitraum von höchstens 2 - 3 Monaten beschränkt, so ist es doch denkbar und gesetzlich nicht ausgeschlossen, daß eine Gemeinde ihre Haushaltssatzung erst am Schluß des Haushaltsjahres erläßt. Dennoch muß § 89 GONW hier anwendbar sein.

Ein solcher Fall unterscheidet sich aber zeitlich nur wenig von dem einer Haushaltsführung auf Grund einer nichtigen Haushaltssatzung während eines ganzen Rechnungsjahres. Es wäre daher nicht einzusehen, wenn im letzten Fall die Regelungen der Übergangswirtschaft nicht auch Anwendung finden könnten. In beiden Fällen muß die Gemeinde weiterwirtschaften und -verwalten; ein Stillstand muß und soll vermieden werden.

Während aber in der Interimsperiode bewußt ohne gültige Haushaltssatzung und damit auf Grund von § 89 GONW mit äußerster Sparsamkeit gewirtschaftet werden muß, hat eine Gemeinde mit einer vermeintlich gültigen Haushaltssatzung sich die Beschränkungen der Übergangswirtschaft nicht auferlegt. Sie hat so gewirtschaftet, wie es ihr die Haushaltssatzung vorschrieb, ohne deren Nichtigkeit zu kennen.

Wendet man die Regelungen der Übergangswirtschaft auf ein Haushaltsjahr an, in dem ohne wirksame Ermächtigung gewirtschaftet wurde, so sind zumindest alle die Maßnahmen gedeckt, die bei sparsamster Verwaltung notwendig waren, um die bestehenden Einrichtungen in geordnetem Gang zu halten sowie diejenigen, welche der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben und rechtlicher Verpflichtungen dienten.

Diejenigen Maßnahmen aber, die sich auf Haushaltsanaätze gestützt haben, denen ein Rechtsverstoß zugrunde lag, der zur Nichtigkeit der Satzung geführt hat, können auch durch die Anwendung der Regelungen des § 89 GONW nicht gedeckt werden. Falls gerade durch solche Maßnahmen der Gemeinde ein Schaden erwächst, müßten die Vorschriften über die Haftung Anwendung finden.
Nur für einen besonderen Fall könnte etwas anderes gelten. Das OVG Lüneburg[1] hat die Heilung einer nichtigen Satzung auch noch Jahre nach Beendigung des Rechnungsjahres für möglich erachten, sofern die Haushaltssatzung lediglich auf Grund eines Fehlers bei der Veröffentlichung nicht rechtswirksam geworden war. Aus einer solchen "Nichtsatzung", also einer Satzung, die allein auf Grund eines formellen Fehlers nichtig war, kann nach Auffassung des OVG Lüneburg nachträglich eine wirksame Satzung werden, wenn die fehlerhafte Bekanntmachung vorschriftsmäßig nachgeholt wird. Darüberhinaus soll es in Ausnahmefällen sogar möglich sein, eine Haushaltssatzung für ein mehrere Jahre zurückliegendes Jahr zu erlassen[2]. Immer dort aber, wo die Haushaltssatzung schon wirksam beschlossen war, hält das OVG es für möglich, daß die öffentliche Bekanntmachung nach Jahren noch nachgeholt und die Satzung auch dann rückwirkend wirksam wird, wenn sie die Festsetzung der Realsteuerhebesätze beinhaltet.

6. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzustellen, daß eine Haushaltssatzung, die mit dem geltenden Recht nicht übereinstimmt, fehlerhaft ist.
Dies ist der Fall, wenn ihr für die Materie, die sie regelt, die gesetzliche Ermächtigung fehlt, wenn sie diese überschreitet oder wenn der Inhalt der Haushaltssatzung gesetzlichen Vorschriften widerspricht[3].
Es könnten formelle oder materielle Fehler

---

1) Urt.v.1.11.1968- III-4086 (1350), III OVG A 39/68
2) Einer derart weitgehenden Beurteilung des OVG Lüneburg - vgl. auch Urt.v.3.5.1968 -III OVG A 76/68, n.v. und III OVG A 30/68 (Die Gemeinde 1968, S.270) kann nicht gefolgt werden. Das OVG Lüneburg steht damit bisher auch noch allein.
3) vgl. FORSTHOFF, VerwR., S. 131

sein, die der Haushaltssatzung anhaften. Die Fehlerhaftigkeit hat die Nichtigkeit zur Folge.

Nur in seltenen Fällen ist es denkbar, daß ein Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften deswegen nicht zur Nichtigkeit führt, weil es sich um einen sogenannten leichten Fehler handelt, der den Sinn und Zweck der Vorschrift und damit die finanzwirtschaftliche Gesamtlage nicht entscheidend berührt.

Auch ist eine Teilnichtigkeit in der Regel deswegen nicht möglich, weil die Haushaltssatzung mit allen ihren Teilen ein untrennbares Ganzes bildet. Lediglich bei den Darlehen für den außerordentlichen Haushaltsplan könnte ein Fehler zur Teilnichtigkeit der Haushaltssatzung im Sinne von § 139 BGB führen.

Ist eine Haushaltssatzung nichtig, so führt das zur Nichtanwendung. Die Gemeinde muß eine nichtige Haushaltssatzung durch eine gültige ersetzen [1)], die aber den notwendigen Inhalt der Haushaltssatzung aufweisen muß. Hierbei ist entscheidend, wann sich die Fehlerhaftigkeit herausstellt, da auch die Nachtragssatzung nur innerhalb des laufenden Haushaltsjahres erlassen werden kann.

Die Feststellung, ob eine Satzung nichtig ist oder nicht, kann durch die Verwaltungsgerichte getroffen werden.

---

1) vgl. FORSTHOFF, VerwR., S. 131 f.

Neuntes Kapitel

§ 14 Möglichkeiten des Rechtsschutzes im Zusammenhang mit der Haushaltssatzung

I. Vor Erlaß der Haushaltssatzung

Einleitung

Da das ordnungsgemäße Zustandekommen einer genehmigungspflichtigen Haushaltssatzung [1] an die Mitwirkung der Aufsichtsbehörde gebunden ist, soll untersucht werden, ob bei einer Untätigkeit diese staatliche Mitwirkung durch eine gerichtliche Entscheidung herbeigeführt werden kann. Wird die Aufsichtsbehörde zwar tätig, versagt sie aber die Genehmigung, so stellt sich die Frage, ob gegen die Versagung der Genehmigung ein Rechtsmittel gegeben ist. Besteht ein Rechtsschutz, dann bleibt noch zu klären, ob nur die Gemeinde oder auch der einzelne Bürger legitimiert ist, ein Rechtsmittel einzulegen.

1. Klage der Gemeinde

a) bei Untätigkeit der Aufsichtsbehörde

Ausgehend von der Tatsache, daß eine genehmigungspflichtige Haushaltssatzung ohne die aufsichtsbehördliche Genehmigungsverfügung keine Rechtswirksamkeit erlangt, fragt es sich zunächst, was eine Gemeinde tun kann, wenn die Aufsichtsbehörde untätig bleibt [2].

---

1) siehe oben, § 6

2) Ein Untätigbleiben der Aufsichtsbehörde löst in Nordrhein-Westfalen keine Rechtsfolge für die Satzung aus. So lange die Aufsichtsbehörde überhaupt nicht tätig wird, ist die Satzung auf dem Wege zur Rechtswirksamkeit gehemmt. Anders ist die Situation in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, wo es eine Genehmigung durch Stillschweigen gibt (§ 133 Abs.1 GONS und § 119 GORHPF). In Baden-Württemberg sind die Aufsichtsbehörden angewiesen, die etwa notwendige Zustimmung zur Aufnahme

Da, wie gezeigt, die Genehmigung der Gemeinde gegenüber ein Verwaltungsakt ist, könnte die Gemeinde gegen die Aufsichtsbehörde eine Verpflichtungsklage gem. § 42 VwGO vor dem Verwaltungsgericht erheben mit dem Antrage, die Aufsichtsbehörde zu verurteilen, die Haushaltssatzung zu genehmigen. Die Gemeinde ist als Adressatin des beantragten Verwaltungsaktes klagebefugt [1].

Da es sich bei der Klage gegen die Unterlassung eines Verwaltungsaktes um eine sogenannte Untätigkeitsklage[2] handelt, ist ein Vorverfahren gem. § 68 VwGO nicht erforderlich [3] - § 75 Satz 1 VwGO-.

Wenn für die Untätigkeitsklage auch die Einhaltung einer Klagefrist nicht notwendig ist, so kann sie aber entsprechend §§ 75 und 76 VwGO grundsätzlich frühestens 3 Monate und spätestens 1 Jahr nach Stellung des Antrags auf Erlaß des Verwaltungsaktes erhoben werden [4]. Die Gemeinde muß jedoch dartun, daß sie durch die Untätigkeit der Aufsichtsbehörde in ihren Rechten verletzt ist. Eine Rechtsverletzung wäre aber nur dann möglich, wenn sie einen Rechtsanspruch auf die Erteilung der Genehmigung hätte.

Da es sich bei der Genehmigung der Haushaltssatzung um einen Akt der Mitwirkung innerhalb des staatlich-kommunalen Kondominiums handelt, besteht ein Rechtsanspruch der Gemeinde auf Genehmigungserteilung

---

von äußeren Darlehen oder Kassenkrediten innerhalb eines Monats nach Vorlage zu erteilen oder zu versagen (Erster RdErl. zu § lol GOBADWÜ); vgl. SUREN II, S. 553 f.

1) vgl. KOTTENBERG, Erl. IV zu § 9, Erl. I, 5 zu § 88 u. Erl.II zu § 112 GONW; OVG Münster, OVGE, Bd. 19, S. 192 ff.

2) vgl. MENGER, System, § 54; SCHUNCK-De CLERCK, Erl. 3a zu § 42 VwGO

3) vgl. LÖWER. MDR 1963, S. 178; SCHUNCK-De CLERCK, a.a.O.; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, § 23, I, (S. 78); WOLFF, VerwR III, § 173 II, b und III, a,2

4) vgl. SCHUNCK-De CLERCK, a.a.O.

grundsätzlich nicht [1]. Das vermag jedoch für die Genehmigung der Haushaltssatzung nicht zu befriedigen.
Die Haushaltssatzung gehört zu den Pflichtsatzungen; die Gemeinden müssen sie alljährlich erlassen und können, falls sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen, von der Aufsichtsbehörde durch repressive Aufsichtsmittel zum Erlaß gezwungen werden. Andererseits liegt der Erlaß einer Haushaltssatzung auch im eigenen Interesse der Gemeinden, insbesondere dann, wenn sie Realsteuern erheben wollen. Gerade dann sind sie aber auf die Mitwirkung der Aufsichtsbehörde angewiesen.

Verneint man jedoch einen Rechtsanspruch der Gemeinden auf die aufsichtsbehördliche Mitwirkungshandlung, so ergibt sich insoweit ein Widerspruch, als der Erlaß einer Satzung, der eine Mitwirkung erfordert, von der gleichen Behörde erzwungen werden kann, welche die erforderliche Mitwirkungshandlung unterläßt.

Das Mitwirkungsrecht des Staates wird hier zu einer Mitwirkungspflicht.
Der grundsätzlichen Ablehnung eines gemeindlichen Rechtsanspruchs auf Mitwirkung ist erstmals WEBER[2] entgegengetreten. Er erkennt an, daß das Interesse der Gemeinde an einer Mitwirkung in Form der Genehmigung so gewichtig sein kann, daß das Unterlassen der staatlichen Mitwirkung die betroffene Gemeinde erheblich in ihrer Selbstverwaltungssphäre zu beeinträchtigen vermag.

In Anlehnung an die für das Verhältnis von Bund und Ländern entwickelten Gedanken des bundesfreundlichen

---

1) vgl. KOTTENBERG, a.a.O.; OBERMAYER, BayVerwBl. 1962, S.41; RAUBALL, Erl. 17 zu § 88 GONW; SALZWEDEL, Arch.f.Komm., 1962, S. 214; SURÉN II, S. 91o
2) WEBER, Schriften Speyer, Bd.19, S. 2o; ders., Staats- und Selbstverwaltung, S. 135

Verhaltens [1] müsse bei einer Mitwirkung von Staatsbehörden bei einem gemeindlichen Rechtsakt ein "gemeindefreundliches Verhalten" gefordert werden [2]. Die Überlegung WEBERs macht sich das Oberverwaltungsgericht Münster [3] zu eigen und kommt zu dem Schluß, daß einer Gemeinde ein Klagerecht auf Tätigwerden der Aufsichtsbehörde immer dann zustehen müsse, wenn sie behauptet, die Mitwirkung des Staates werde unter Verletzung der Rechtspflicht zu gemeindefreundlichem Verhalten verweigert.

Dieser Lösung ist zuzustimmen, da die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung [4] auch die Verpflichtung in sich birgt, daß der Staat dort, wo er sich eine Mitwirkung an gemeindlichem Handeln vorbehalten hat, diese auch ausübt. Die Form der Mitwirkung kann in der Erteilung oder der Versagung der notwendigen Genehmigung liegen.

Eine Gemeinde kann somit eine Untätigkeitsklage gemäß § 42 VwGO vor dem Verwaltungsgericht erheben [5].

b) bei Versagung der Genehmigung

Wird die Aufsichtsbehörde tätig, versagt sie aber die beantragte Genehmigung der Haushaltssatzung, so hat sie einen negativen Verwaltungsakt erlassen [6]. Verwaltungsakte, die eine Versagung oder Ablehnung einer erstrebten Genehmigung zum Inhalt haben, fallen auch unter die "Maßnahmen" der Aufsichtsbehörde, die nach § 112 GONW unmittelbar mit einer Klage im

---

1) vgl. BVerfG, Urt.v.21.5.1952, BVerfGE, Bd.1, S. 299 (315); Urt.v.3o.7.1958, BVerfGE, Bd.8, S.124, 138, 14o; Urt.v.28.2.1961, BVerfGE, Bd.12, S.2o5, 254 f.
2) vgl. WEBER, a.a.O.
3) Urt.v.8.1.1964, OVGE, Bd.19 S. 192 (198 f.)
4) Art. 28 Abs.2, Satz 1 GG; Art. 78 LVNW
5) vgl. KOTTENBERG, Erl.I, 5 zu § 88; Erl. IV zu § 9 u. Erl. II, zu § 112 GONW; MENGER, System, § 52; RAUBALL, Erl.1,zu § 88 GONW; MEDER, S.157
6) MENGER,a.a.O.; ULE, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Anm.IV, 2,a, zu § 42 VwGO; BayVGHE n.F. Bd.5, S.28 ff (36)

Verwaltungsverfahren angefochten werden können [1]. Die Klagemöglichkeit der Gemeinde gemäß § 112 GONW bezieht sich jedoch nur auf repressive Aufsichtsmaßnahmen im Sinne von §§ 107 - 111 GONW. Eine Klage nach § 112 GONW ist somit gegen die Versagung einer präventiven Aufsichtsmaßnahme, der Genehmigung der Haushaltssatzung, nicht gegeben [2].

Es ist jedoch allgemein anerkannt, daß die aufsichtsbehördliche Versagung einer nachgesuchten Genehmigung im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden kann [3]. Als Klageart kommt nicht die Anfechtungsklage, sondern die Verpflichtungsklage gemäß § 42 VwGO in Betracht [4]. Die Anfechtungsklage ist hier nur subsidiär [5]. Sähe man hier eine Anfechtungsklage als die richtige Klageart an [6], dann würde in einem für die Gemeinde obsiegenden Urteil lediglich der negative Verwaltungsakt der Aufsichtsbehörde aufgehoben. Damit wäre aber der Gemeinde nicht gedient, da sie ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörde im Sinne einer Erteilung der beantragten Genehmigung erstrebt [7].

---

1) vgl. BOCK I, BayVerwBl. 1962, S.371; HURST in HdKWP II, S.866; ZUHORN-HOPPE, Gemeindeverfassung, S. 327
2) KOTTENBERG, Erl.II, zu § 112 GONW; RAUBALL, Erl. 1, zu § 112 GONW; OVG Münster, OVGE Nd.19, S. 192 (195)
3) vgl. ALTHAUS, Recht der Gemeinden, S.196; BECKER in HdKWP I, S.161; ELLERINGMANN, Grundlagen, S. 82; GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S.216; KOTTENBERG, Erl.II, zu § 112 GONW; KÖTTGEN in HdKWP II, S.223; RAUBALL, Erl.1 zu § 88 u.Erl. zu § 112 GONW; ULE, Verwaltungsprozeßrecht, Anh. zu § 32, VI; OVG Lüneburg, Urt.v.23.2.1954, OVGE, Bd.7, S.468; BVerfG. Urt.v.14.5.1963, BVerfGE, Bd.16, S.83 ff.(86 f.)
4) vgl. MAYER, Staatsbürger, S.242; GÖNNENWEIN,a.a.O., S.216; WEBER, Schriften Speyer, S.29; ders., in Staats- u.Selbstverwaltung, S.135; OVG Münster in OVGE, Bd.19, S.192 (195)
5) vgl. MENGER, Verw.Arch. 1964, S. 278
6) wie es vielfach in der Literatur noch getan wird; vgl.z.B. SALZWEDEL, Arch.f.Komm. 1964, S.214; BVerwG, Urt.v.14.5.1963 in DVBl.1963,S.776 (777)
7) vgl. MENGER, System, S.196 f.; OVG Münster, Urt. v.1.6.1950 - III A 298/49 -

Das obsiegende Urteil ist sowohl Aufhebungs- als auch Leistungsurteil [1]. Eine Klage, die gegen einen versagenden Verwaltungsakt und unmittelbar auf das Ziel gerichtet ist, daß ein "anderer" Verwaltungsakt erlassen wird, bezeichnet OBERMAYER [2] als "Versagungsgegenklage" und WOLFF [3] als "Ablehnungsgegenklage". Neben dem unmittelbaren Ziel der Ablehnungsgegenklage, den Erlaß eines "anderen", nämlich zustimmenden Verwaltungsakts zu erreichen, steht als unabdingbare Nebenfolge die Aufhebung des versagenden Verwaltungsaktes. So ist diese Klage eine Leistungsklage, soweit sie auf den begehrten Verwaltungsakt gerichtet ist und eine Gestaltungsklage, soweit sie die Beseitigung des ablehnenden Bescheides verfolgt [4].

Der Klageantrag der Gemeinde muß sich auf die Behauptung stützen, sie habe einen Rechtsanspruch auf die Erteilung der Genehmigung, da sie durch die Versagung in ihren Rechten verletzt sei. Das setzt einen fehlerhaften Verwaltungsakt voraus. Soweit sich die Genehmigung auf eine reine Rechtskontrolle erstreckt, ist durch die Versagung der Genehmigung eine Rechtsbeeinträchtigung nicht gegeben, wenn die Haushaltssatzung gegen formelles oder materielles Recht verstößt. Der ablehnende Verwaltungsakt ist dann rechtmäßig.

Bei der Genehmigung der Haushaltssatzung darf die Aufsichtsbehörde jedoch auch eine Zweckmäßigkeitskontrolle ausüben. Diese ist eine maßstabgebundene Kontrolle eines echten Selbstverwaltungsaktes [5] und kann zu einer Rechtsbeeinträchtigung der Selbstverwaltungskörperschaft führen. Im Rahmen der Zweckmäßigkeitskontrolle entscheidet die Aufsichtsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen über die Erteilung oder Versagung der Genehmigung. Die Gemeinde hat somit nur einen Anspruch auf eine fehlerfreie Ermessensentscheidung [6]. Damit führt nicht die im

1) MENGER, a.a.O.; 2) BayVerwBl. 1960, S. 211
3) WOLFF, VerwR III, § 173,II,b,1,d
4) vgl. BACHOF, Klage auf Vornahme, S.57
5) vgl. SALZWEDEL, Arch.f.Komm.1962,S.215
6) OVG Münster in MDR 1963, S.124; BayVGH in DÖV 1952, S.598

freien Ermessen der Genehmigungsbehörde liegende Nichterteilung der Genehmigung, sondern die auf einem Ermessensfehler beruhende Versagung zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes [1].

Stützt die Gemeinde ihren Klageantrag auf die Behauptung, die Aufsichtsbehörde habe ihr Ermessen überschritten, so muß die Aufsichtsbehörde an ihre Entscheidung die falsche Rechtsfolge geknüpft haben.

Es wäre dann die Versagung nicht die vorgesehene oder notwendige Maßnahme gewesen, die sich aus dem Ermessensspielraum der Aufsichtsbehörde ergab.

Damit ist jedoch eine Ermessensüberschreitung ein reiner Rechtsverstoß [2]. Behauptet die Gemeinde dagegen, die Ablehnungsverfügung sei ermessensmißbräuchlich getroffen, so muß sie dartun, daß die Aufsichtsbehörde von sachfremden Erwägungen ausgegangen ist. Die Aufsichtsbehörde müßte dann von einer "unsachlichen oder einer anderen als derjenigen sachlichen Erwägung ausgegangen sein, um deretwillen ihr der Gesetzgeber die Befugnis gerade eingeräumt hat" [3].

Mit der Behauptung solcher Ermessensfehler kann die Gemeinde gegen die aufsichtsbehördliche Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren vorgehen, da nicht das sachgemäße freie Ermessen, sondern nur eine ermessensfehlerhafte Entscheidung der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfbarkeit unterliegt [4].

Das Verwaltungsgericht kann dann gemäß § 114 VwGO prüfen, ob sich die Aufsichtsbehörde im Rahmen der ihr zukommenden Zweckmäßigkeitserwägungen gehalten

---

1) vgl. hierzu: MENGER, Grundrechte, S. 752; ders., System, S. 125-130
2) vgl. WOLFF, VerwR I, § 31,II
3) SALZWEDEL, a.a.O., S.125; WOLFF, a.a.O.; und vgl. § 114 VwGO
4) vgl. MEDER, S. 157; SALZWEDEL, a.a.O., S.214 f.; OVG Lüneburg, Urt.v.13.11.1953 in KStZ 1953, S. 13, und Urt. v.23.2.1954 in DVBl. 1954, S. 370

hat [1]. Hierfür hat die Aufsichtsbehörde ihre Entscheidungsgründe so weit darzulegen, daß dem Gericht für die Überprüfung die Tatsache und auch die Richtigkeit sachgemäßer Ermessenserwägungen sichtbar werden [2].

Im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Ermessenserwägungen wird die Meinung vertreten [3], es sei Sache der Aufsichtsbehörden, überall dort, wo der Gesetzgeber nur Fehlgriffe der Kommunalverwaltungen wegen der grundsätzlichen Bedeutung oder der wirtschaftlichen Tragweite verhüten will, der Gemeinde Ermessensfehler nachzuweisen. Doch geht es hier nicht darum, aus besserem Verständnis der gemeindlichen Belange einen Ermessensfehler der Gemeinde darzulegen. Die Aufsichtsbehörde braucht vielmehr nur ein am öffentlichen Wohl orientiertes staatliches Ermessen entgegenzusetzen. Der Mangel in der kommunalen Ermessensbildung wird dann nicht durch eine Analyse nachgewiesen, sondern durch eine Gegenüberstellung belegt.

Kommt das Verwaltungsgericht zu dem Schluß, daß die Aufsichtsbehörde ermessensfehlerhaft gehandelt hat, so steht fest, daß der die Versagung beinhaltende Verwaltungsakt rechtswidrig ist [4]. Das Gericht kann jedoch nicht sein Ermessen an die Stelle des behördlichen Ermessens setzen [5]. Im Rahmen der Verpflichtungsklage wird die Aufsichtsbehörde durch Urteil und unter Aushebung des negativen Verwaltungsaktes verpflichtet, einen ermessensfehlerfreien Verwaltungsakt zu erlassen [6]. Ein Urteil dieses Inhalts

---

1) vgl. BAROCKA, DVBl.1963, S.766 f.; BECKER in HdKWP I, S. 172 f., 18o
2) Nach EYERMANN-FRÖHLER, RdNr. 6 zu § 114 VwGO ist eine nicht begründete Ermessensentscheidung stets rechtswidrig, weil dann anzunehmen sei, daß keine Abwertung stattgefunden habe.
3) MUNTZKE-SCHLEMPP, S. 33o
4) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S.5o mit weiteren Hinweisen; WOLFF, a.a.O., § 173, II, d, 1
5) vgl. BACHOF, JZ 1966, S. 438
6) vgl. BACHOF, a.a.O.; BECKER in HdKWP I, S. 18o; MENGER, Grundrechte, S. 762; WOLFF, a.a.O., § 173, II,a,d,I,2,2

kommt insofern einem Urteil auf Erlaß der Genehmigungsverfügung gleich, als man hier von einer Ermessensschrumpfung [1] sprechen kann. Eine Ermessensschrumpfung ist dann gegeben, wenn jede andere Entscheidung rechtswidrig wäre.

Hat das Gericht festgestellt, daß die Versagung der Genehmigung ermessensfehlerhaft war, so kann eine ermessensfehlerfreie Entscheidung nur zur Erteilung der Genehmigung führen. Es wird also das abstrakt bestehende Ermessen auf e i n e Entscheidung reduziert [2]. Dann aber kann ein Verpflichtungsurteil gemäß §§ 42, 113 Abs.4 Satz 1 VwGO auf Erlaß der aufsichtsbehördlichen Genehmigung der Haushaltssatzung ergehen [3].

Eine andere Situation würde sich ergeben, wenn die Versagung sich auf die Ermessensentscheidung hinsichtlich eines der genehmigungspflichtigen Teile der Haushaltssatzung gestützt hätte. Dann wäre das aufsichtsbehördliche Ermessen nur bezüglich dieses einen Teils fehlerhaft ausgeübt. Bei Aufhebung dieser einen Entscheidung wäre es jedoch denkbar, daß eine ermessensfehlerfreie Entscheidung bezüglich der übrigen Teile der Haushaltssatzung dennoch zu einer Versagung führen würde. In einem solchen Falle müßte das Verwaltungsgericht ein Bescheidungsurteil gemäß § 113 Abs.4 Satz 2 VwGO erlassen [4], in welchem die Aufsichtsbehörde verpflichtet wird, eine ermessensfehlerfreie Entscheidung unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts zu treffen [5].

---

1) vgl. WOLFF, VerwR I, § 31 II, e, 2
2) vgl. BACHOF, JZ 1966, S. 238; ders., Klage auf Vornahme, S.93 f.; MENGER-ERICHSEN, VerwArch. 1967, S.179; BVerwGE, Bd.8, S.334 (336), Bd. 11, S.97; Bd. 16, S.194 (197); OVG Lüneburg in DÖV 1963, S.769; OVG Hamburg, DV 1949, S.23 (24)
3) vgl. WOLFF, a.a.O.; BVerwGE, Bd.16, S.218
4) vgl. WOLFF, VerwR I, § 31,II,c,1 und VerwR III, § 173, II, c, 2
5) vgl. SCHUNCK-De CLERCK, Erl. 3 b, zu § 113 VwGO

2. Klage des Einwohners

Die Untersuchung, ob auch der einzelne Einwohner die Möglichkeit hat, sich bezüglich des Mitwirkungsaktes der Aufsichtsbehörde an das Verwaltungsgericht zu wenden, muß von der Frage ausgehen, ob dieser durch den aufsichtsbehördlichen Akt beeinträchtigt wird.

Der einzelne Gemeindeeinwohner könnte in seiner Rechtssphäre jedoch nur durch die Genehmigungsverfügung beeinträchtigt werden, nicht hingegen durch die Versagung der Genehmigung oder ein Untätigbleiben der Aufsichtsbehörde.
Erst die mit der Genehmigung erlassene Haushaltssatzung bildet die Grundlage für die Heranziehung zu Realsteuern und damit einer Belastung des steuerpflichtigen Einwohners. Man könnte somit die aufsichtsbehördliche Genehmigung als einen belastenden Verwaltungsakt ansehen, wenn der einzelne Gemeindeeinwohner Adressat dieses Verwaltungsaktes wäre. Der Adressat des aufsichtsbehördlichen Verwaltungsakts ist jedoch nur die Gemeinde. Daß neben der Gemeinde nicht auch eine Vielzahl von Gemeindeeinwohnern von diesem Verwaltungsakt betroffen wird, ergibt sich aus dem Charakter des Verwaltungsaktes, der lediglich die Regelung eines Einzelfalles betrifft. Die Genehmigung betrifft den Einwohner als Dritten nur mittelbar, da sie lediglich die Voraussetzung für eine Vielzahl weiterer Verwaltungsakte schafft, die dann eine Regelung bezüglich einzelner Einwohner treffen [1].

Da als Adressat des aufsichtsbehördlichen Verwaltungsaktes nur die Gemeinde und ihre Vertretungskörperschaft hinsichtlich des von ihrer Willensbildung getragenen Rechtsakts in Betracht kommt, erzeugt der Verwaltungsakt keine Drittwirkung. Die

---

1) vgl. ULE, Verwaltungsprozeßrecht, Anhang zu § 23, VI, 1; BVerwG, Urt.v.3o.8.1962 in DÖV 1962, S. 233 ff., und Urt. v.29.1o.1963, BVerwGE Bd. 17, S. 87 ff. (9o f.)

Genehmigungsverfügung stellt im Verhältnis zu Dritten ein Nullum dar [1]. Damit hat der einzelne Einwohner auch keine Möglichkeit, die Genehmigung anzufechten [2].

II. Nach dem Erlaß der Haushaltssatzung

Es ist festgestellt worden, daß auch eine Haushaltssatzung, die genehmigt und bekanntgemacht ist, fehlerhaft sein kann. Die Folge der Fehlerhaftigkeit ist in der Regel die Ungültigkeit der Haushaltssatzung. Der Feststellung, ob eine Rechtsnorm ganz oder teilweise nichtig ist und nicht angewendet werden darf, muß eine Überprüfung vorangehen. Die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit ist den Gerichten vorbehalten. Es ist somit zu untersuchen, ob die Haushaltssatzung als Rechtsnorm überhaupt gerichtlich nachprüfbar ist und worauf sich die Überprüfung erstrecken kann. Außerdem stellt sich die Frage, welches Gericht in welchem Rechtsmittelverfahren für die Nachprüfung zuständig ist.

Es ist in der Rechtsprechung [3] anerkannt, daß eine Haushaltssatzung, die als Akt kommunaler Rechtsetzung und als autonome Satzung eine Rechtsnorm darstellt, durch die Verwaltungsgerichte auf ihre Gesetzmäßigkeit hin überprüft werden kann [4]. Die Aufgabe des Verwaltungsgerichts besteht darin nachzuprüfen, ob die Satzung mit höherrangigen Rechtsnormen in Einklang steht. Dazu gehört die Feststellung, ob das Ortsrecht rechtsgültig zustandegekommen und formell wie materiell rechtswirksam ist [5].

1. Klage der Gemeinde

Das Interesse an einer Überprüfung des Ortsrechts

---

1) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S. 38
2) PAGENKOPF, a.a.O., mit weiteren Hinweisen
3) vgl. z.B. OVG Lüneburg, Urt.v.5.7.1957 in DÖV 1958, S.61 unter Hinweis auf das PrOVG, in PrOVGE Bd. 73, S. 52
4) Es kommt jedoch darauf an, ob § 47 VwGO eingreift.
5) vgl. BECKER in HdKWP I, S. 169; SINDERMANN, Detmold 1959, Heft 5, S. II/25

wird in der Regel nicht die Gemeinde als örtlicher Gesetzgeber selbst haben. Es fehlt der Gemeinde, welche die Satzung erlassen hat, das Rechtsschutzbedürfnis für eine Rechtssatzkontrolle. Für sie als die für die Satzung "verfügungsberechtigte" Körperschaft besteht nämlich kein berechtigter Grund, ein Verwaltungsgericht zu einer Sachentscheidung anzurufen. Ist die Gemeinde der Meinung, die von ihr erlassene Haushaltssatzung sei rechtswidrig, so kann sie als normverfügungsberechtigte Stelle von sich aus die Satzung durch eine neue, fehlerfreie Satzung ersetzen [1].

Ist die Gemeinde aber von der Rechtmäßigkeit ihrer Haushaltssatzung überzeugt, so besteht für sie kein Anlaß für eine gerichtliche Überprüfung.

2. Klage des Einwohners

Es konzentriert sich somit die Frage nach der Möglichkeit eines Rechtsbehelfes gegen eine erlassene Haushaltssatzung auf die Gemeindeeinwohner und Forensen [2].

Obwohl jeder Mangel der Haushaltssatzung dazu angetan ist, diese auf ihre Rechtswirksamkeit hin überprüfen zu lassen, wird in der Praxis der Teil der Haushaltssatzung am häufigsten Anlaß zu einer gerichtlichen Überprüfung geben, von dem der einzelne Einwohner letztlich betroffen wird. Das ist die Festsetzung der Realsteuerhebesätze als Grundlage für die Heranziehung der Grund- und Gewerbesteuerpflichtigen.

Im Gegensatz zur Rechtsprechung des preußischen Oberverwaltungsgerichts [3] herrscht in der neueren

---

1) vgl. VGH Stuttgart in DVBl. 1948, S.99 und VGH Kassel in KStZ 1957, S. 137
2) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S. 39
3) vgl. hierzu ausführlich PAGENKOPF, a.a.O., S.39 f.

Rechtsprechung [1] und Lehre [2] Einigkeit darüber, daß eine Haushaltssatzung der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung unterliegt. Sie ist an der staatlichen Rechtsordnung zu messen, soweit landesrechtliche Vorschriften die Aufstellung und Ausführung von Haushaltssatzung und Haushaltsplan regeln. Damit erstreckt sich die gerichtliche Rechtssatzkontrolle auf die Haushaltssatzung mit allen ihren Bestandteilen, weil diese einzelnen Teile untrennbar miteinander verknüpft sind und die im Haushaltsplan eingestellten Einnahmen und Ausgabenansätze unmittelbar mit der Festsetzung der Steuerhebesätze und des Darlehenshöchstbetrages in Beziehung stehen wie auch umgekehrt. Ist die Haushaltssatzung auf ihre Rechtmäßigkeit hin durch die Verwaltungsgerichte überprüfbar, so bleibt noch die zulässige Verfahrensart zu untersuchen.

a) Die abstrakte Normenkontrolle

Ist ein Einwohner der Ansicht, die Haushaltssatzung sei - aus formellen oder materiellen Gründen - fehlerhaft, so fragt es sich, ob er eine Rechtssatzkontrolle erstreben kann, weil die Haushaltssatzung nach seiner Meinung nicht ordnungsgemäß zustandegekommen ist, weil er glaubt, die Realsteuerhebesätze seien zu hoch festgesetzt oder die Gemeinde habe bei der Aufstellung des Haushaltsplans gegen eine Vorschrift der Gemeindehaushaltsverordnung verstoßen.

Die Verwaltungsgerichtsordnung enthält in § 47 eine

---

1) BVerwG. Urt.v.18.3.1960 in KStZ 1960, S.104 ff.; sowie BVerwGE, Bd.4, S.89, Bd.5, S.20, Bd.7, S. 180; HESSVGH, Urt.v.8.11.1962 in KStZ 1964, S.103; OVG Münster, Urt.v.26.3.1958 in KStZ 1958, S.129 und Urt.v.1.8.1962 in OVGE Bd.18, S.71; OVG Lüneburg, Urt.v.5.9.1957 in DÖV 1958, S.60

2) PETERS, VerwR, S.90; GÖNNENWEIN, Gemeinderecht, S.222; PAGENKOPF, a.a.O., S. 41 f.; TROLL, S.195; WOLFF, VerwR I, § 45, II, 2,c,2; VerwR III, § 165; ZUHORN-HOPPE, S. 102

Ermächtigung an die Landesgesetzgeber, eine verwaltungsgerichtliche abstrakte Normenkontrolle durch Landesgesetz einzuführen oder - wo sie schon bestand - aufrechtzuerhalten. Da diese Ermächtigung keine verfassungsrechtliche Verpflichtung gemäß Art. 19 Abs. 4 GG zur Einführung der abstrakten Normenkontrolle bedeutet [1], haben nicht alle Bundesländer von ihr Gebrauch gemacht [2]. So kennt Nordrhein-Westfalen die abstrakte Normenkontrolle nicht.
Wenn in dieser Studie auch vorwiegend auf das geltende Recht in Nordrhein-Westfalen Bezug genommen wird, so erscheint es doch nützlich, hier auf das abstrakte Normenkontrollverfahren gemäß § 47 VwGO einzugehen.

Da in der abstrakten Normenkontrolle nicht über subjektive Rechte, sondern über objektives Recht entschieden wird, gehört dieses Verfahren seinem Wesen nach zur Verfassungsgerichtsbarkeit [3][4]. Die wesentliche Bedeutung der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle liegt darin, daß untergesetzliche Normen - also in erster Linie Verordnungen und Ortsrecht - unmittelbar auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden können und daß die Entscheidung über die Gültigkeit oder Ungültigkeit nicht nur gegenüber dem Antragsteller wirkt, sondern eine allgemeine Gültigkeit erhält [5]. Dadurch werden sowohl den Gerichten als auch den Antragstellern eine Vielzahl von einzelnen Verfahren erspart.

---

1) vgl. BVerwG, Beschl.v.27.11.1964 in DÖV 1965, S.169
2) Folgende Länder haben die abstrakte Normenkontrolle eingeführt: BADWÜ: § 5 AGVwGO; BAY: Art.1o AGVwGO; BREM: Art. 7 AGVwGO; HESS: § 11 AGVwGO und SH: § 5a AGVwGO
3) die auch gegenüber der Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht Vorrang genießt.
4) KOEHLER, Anm. 2, II, zu § 47 VwGO
5) SCHUNCK-De CLERCK, Erl.1 zu § 47 VwGO; MENGER, System, S. 9o

Der Normenkontrolle durch die Oberverwaltungsgerichte unterliegen nur landesrechtliche Verordnungen oder im Range unter dem Gesetz stehende Vorschriften, soweit für sie der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist (§ 4o VwGO). Überall dort, wo eine verfassungsrechtliche Nachprüfbarkeit gesetzlich vorgesehen ist, scheidet eine verwaltungsrechtliche Normenkontrolle aus [1]. Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle setzt einen Antrag voraus. Antragsberechtigt ist jede natürliche oder juristische Person - sowie eine Behörde -, wenn diese durch die Anwendung der untergesetzlichen Norm einen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten haben. Der unbestimmte Rechtsbegriff "Nachteil" ist weit auszulegen [2]. So ist eine "Benachteiligung" eines Antragstellers schon durch jede drohende Verletzung eines rechtlich geschützten Interesses gegeben [3].

Das Vorliegen eines Rechtsschutzbedürfnisses ist auch für die Normenkontrolle nach § 47 VwGO Verfahrensvoraussetzung. Ein Rechtsschutzbedürfnis ist immer dann zu verneinen, wenn die zweifelhafte Rechtsvorschrift inzwischen aufgehoben ist oder wenn sich der Antragsteller gegen einen bloßen Entwurf einer Rechtsnorm wendet [4]. So ist ein Normenkontrollverfahren gegen den Entwurf der Haushaltssatzung nicht möglich, weil noch kein Rechtsschutzbedürfnis gegeben ist.

Ein Einwohner, der an der Rechtswirksamkeit der Haushaltssatzung zweifelt, kann als unmittelbar oder mittelbar Betroffener beantragen, daß das Oberverwal-

---

1) vgl. SCHUNCK-De CLERCK, Erl.2, zu § 47 VwGO; PAGENKOPF, a.a.O., S. 43
2) vgl. MENGER, System, S. 92
3) EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 29 zu § 47 VwGO; SCHUNCK-De CLERCK, Erl.2 g zu § 47 VwGO; MENGER, a.a.O.; WOLFF, VerwR III, § 165 II, b, 7 u.8
4) vgl. SCHUNCK-De CLERCK, a.a.O.; ähnlich MENGER, a.a.O., S. 92

tungsgericht im Wege der Normenkontrolle die Satzung auf ihre Rechtsgültigkeit hin überprüft [1]. Ob der Antragsteller sich gegen die Festsetzung der Steuerhebesätze oder gegen einzelne Einnahme- oder Ausgabeansätze im Haushaltsplan wendet, ist für die Prüfung der gesamten Haushaltssatzung insoweit ohne Belang, als sich der Antrag in jedem Falle gegen die Haushaltssatzung als solche richtet. Sowohl die Festsetzung der Realsteuerhebesätze als auch der Haushaltsplan sind feste und voneinander nicht zu trennende Bestandteile der ganzen Satzung, so daß die Überprüfung eines Teiles der Satzung notwendig auch die Prüfung der übrigen Teile nach sich zieht [2].

Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts ergeht nicht durch Urteil, sondern durch Beschluß. Dieser Beschluß ist unanfechtbar [3]. Wird durch diesen Beschluß die Rechtsgültigkeit der angegriffenen Norm verneint - war der Antrag also begründet -, weil die Satzung [4] nicht in der vorgschriebenen Norm oder nicht mit diesem Inhalt erlassen werden durfte, so wird durch das Gericht die Rechtswidrigkeit der Norm festgestellt [5] und der ganze Rechtssatz für nichtig erklärt, sofern eine Teilnichtigkeit nicht in Betracht kommt [6]. Dieser Beschluß ist allgemein verbindlich [7] und hat Gestaltungswirkung [5]. Da diese Allgemeinverbindlichkeit nicht nur für die allgemeinen Verwaltungsgerichte, sondern für Staatsorgane und Zivilpersonen gilt, ist der Beschluß öffentlich bekanntzumachen [7]. Damit verliert der rechtswidrige

---

1) PAGENKOPF, a.a.O., S. 44
2) vgl. PAGENKOPF, a.a.O.; auch KLEIN, NJW 1961, S. 1612 mit weiteren Hinweisen; BADWÜVGH, Beschluß v.30.7.1965 in GemHhlt 1966, S. 284 f.
3) WOLFF, VerwR III, § 165 II, d; SCHUNCK-De CLERCK, Erl.3, b zu § 47 VwGO
4) vgl. VGH Mannheim, Beschluß v.31.8.1964 in DVBl. 1965, S. 366
5) WOLFF, a.a.O.
6) vgl. MENGER, a.a.O., S.94; KLEIN, a.a.O.
7) EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 38 u. 42 zu § 47 VwGO; MENGER, a.a.O.; SCHUNCK-De CLERCK, a.a.O.; WOLFF, a.a.O.

Rechtssatz seine Wirkung [1]. Hält das Oberverwaltungsgericht den angegriffenen Rechtssatz für rechtswirksam, so kann der den Antrag abweisende Beschluß formlos bekanntgemacht werden - § 56 Abs.1 VwGO -. Dieser Beschluß ist nicht allgemeinverbindlich, weil das Gericht die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Norm nicht unter allen rechtlichen Gesichtspunkten prüfen darf. Dieser Beschluß wirkt nur inter partes [2].

Wenn das Oberverwaltungsgericht durch Beschluß die Haushaltssatzung für ungültig erklärt hat, so sind alle Verwaltungsakte, die auf Grund der nichtigen Satzung erlassen worden sind, aufzuheben [3], soweit sie nicht bereits bestandskräftig geworden sind [4]. Im Rahmen der Haushaltssatzung betrifft das in erster Linie die Steuerbescheide, die sich auf die Hebesatz-Festsetzung stützen [5]. Steuerbescheide, die bereits unanfechtbar geworden sind, werden von dem Beschluß des Oberverwaltungsgerichts nicht mehr berührt.

b) Die konkrete Normenkontrolle

Da das Land Nordrhein-Westfalen zu den Bundesländern gehört, welche die abstrakte Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 47 VwGO nicht eingeführt haben, ist dort die zuvor untersuchte Rechtssatzkontrolle nicht möglich. Es kommt daher für die Überprüfung der Haushaltssatzung nur die Möglichkeit einer sogenannten Inzidentkontrolle in Betracht. Diese wird auch als unselbständige [6] oder konkrete Normenkontrolle bezeichnet.

---

1) vgl. WOLFF, a.a.O.
2) vgl. EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 41 zu § 47 VwGO; WOLFF, a.a.O.
3) vgl. EYERMANN-FRÖHLER, Anm. 39 zu § 47 VwGO
4) vgl. auch WOLFF, a.a.O.
5) vgl. hierzu auch PAGENKOPF, a.a.O., S. 44
6) vgl. MENGER, a.a.O., S. 95

Eine inzidente Normenkontrolle geschieht nicht in einem selbständigen Verfahren, sondern wird in grundsätzlich jedem anhängigen Verfahren inzidenter ausgeübt, soweit begründeter Anlaß besteht. Die inzidente Normenkontrolle entspringt der richterlichen Pflicht, in einem anhängigen Verfahren die Gültigkeit der anzuwendenden Rechtsnorm von Amts wegen zu überprüfen [1]; denn jedes Gericht darf ebenso wie jeder Rechtsanwender nur gültiges Recht anwenden. Eine solche Überprüfung kann jedoch nur in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren erfolgen. In den Ländern, die eine abstrakte verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nicht kennen, stehen nur die Verfahrensarten gemäß § 42 VwGO, also die Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage zur Verfügung [2]. Mit einer Anfechtungsklage nach § 42 VwGO kann der Kläger nur die Aufhebung eines Verwaltungsaktes mit der Behauptung begehren, er werde durch ihn in seinen Rechten verletzt.

Da die Haushaltssatzung selbst aber kein Verwaltungsakt, sondern eine untergesetzliche Rechtsnorm ist, kann sich eine Anfechtungsklage nie gegen die Haushaltssatzung selbst, sondern nur gegen einen Verwaltungsakt richten, der auf Grund der Satzung erlassen worden ist [3]. Ein Heranziehungsbescheid, der auf Grund der in der Haushaltssatzung vorgenommenen Realsteuerfestsetzung erlassen ist, stellt einen Verwaltungsakt dar. Der Heranziehungsbescheid zur Grund- oder Gewerbesteuer ergeht als belastender

---

1) vgl. MENGER, a.a.O., S. 95
2) Die Feststellungsklage nach § 43 VwGO wird als Umgehung der fehlenden Normenkontrolle vom Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung - BVerwGE. Bd.3, S. 266; OVG Koblenz in DVBl. 1959, S. 101 - abgelehnt und soll hier außer Betracht bleiben.
3) vgl. OVG Münster, Urt.v.16.10.1956 in KOTTENBERG-STEFFENS, Nr. 6 zu § 4 GOVW; OVG Lüneburg, Urt. v.5.9.1957 in KStZ 1957, S. 226

Verwaltungsakt durch die Gemeinde an den einzelnen Einwohner als Steuerpflichtigen [1].

Wendet sich der steuerpflichtige Bürger gegen den Heranziehungsbescheid, so kann er nach erfolglosem Vorverfahren gemäß §§ 68 ff. VwGO die Anfechtungsklage - § 42 Abs.1 VwGO - vor dem Verwaltungsgericht erheben mit der Behauptung, er werde durch den Heranziehungsbescheid in seinen Rechten beeinträchtigt. Das Verwaltungsgericht hat zunächst die Rechtswirksamkeit des Heranziehungsbescheides selbst zu prüfen. Sodann ist aber auch die Rechtsgültigkeit der dem Verwaltungsakt zugrunde liegenden Ermächtigungsnorm zu überprüfen, da die Klage gegen eine Maßnahme gerichtet isr, die im Vollzug der Haushaltssatzung ergangen ist. Damit muß das Verwaltungsgericht, nachdem es geprüft hat, ob der Verwaltungsakt formell richtig ergangen ist und inhaltlich mit der Haushaltssatzung übereinstimmt, inzidenter auch die formelle und materielle Rechtswirksamkeit der Haushaltssatzung selbst kontrollieren [2].

Soweit sich im Rahmen einer Rechtmäßigkeitskontrolle die Rechtswidrigkeit der Haushaltssatzung herausstellt, bleibt diese unangewendet [3]. Es wird dann der Heranziehungsbescheid - also der auf Grund einer rechtswidrigen Norm ergangene Verwaltungsakt - vom Verwaltungsgericht aufgehoben. Das Urteil aus dieser Anfechtungsklage beinhaltet keine Allgemeinverbindlichkeit. Es wirkt nur inter partes.

---

1) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S.45; VGH Kassel, Urt.v. 1o.1o.1959 in KStZ 196o, S. 122 f.
2) PAGENKOPF, a.a.O., S. 46 f.; PETERS, VerwR, S. 9o; MENGER, System, S. 95 f.; ZUHORN-HOPPE, Gemeindeverfassung, S. 1o2; WOLFF, VerwR III, § 165 I, a; und VerwR I, § 45, II, c, 2; DAVID, S. 8; BVerwG. Urt.v.18.3.196o in KStZ 196o, S. 1o4; BVerwGE. Bd. 4, S.89; Bd. 5, S.9o; Bd. 7, S.18o; OVG Lüneburg, Urt.v.5.9.1957 in KStZ 1957, S.226
3) vgl. WOLFF, VerwR III, § 165 I

Wenn ein Einwohner den gegen ihn erlassenen Heranziehungsbescheid anficht, so geschieht dies nur selten aus formellen Gründen. Vielmehr wird er sich in der Regel gegen die Höhe der in der Haushaltssatzung festgesetzten Steuersätze wehren wollen. Damit erstrebt der klagende Einwohner aber eine verwaltungsgerichtliche Inzidentkontrolle der Haushaltssatzung im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Steuerhebesätze. Es ist daher zu untersuchen, wie weit sich hier die verwaltungsgerichtliche Überprüfung erstrecken darf.

Auszugehen ist dabei von zwei Gedanken.
Das Recht auf Selbstverwaltung und Selbstverantwortung sowie die Finanzautonomie gibt den Gemeinden das Recht, ihre eigenen Aufgaben nach freiem Ermessen zu gestalten und durchzuführen. Zum anderen sind die Verwaltungsgerichte nur dazu berufen, die Rechtmäßigkeit der Verwaltung zu kontrollieren. Es ist nicht ihre Aufgabe, über die Zweckmäßigkeit gemeindlicher Maßnahmen zu befinden [1].
Eine Gemeinde legt in ihrer Haushaltssatzung fest, wie sie die Ausgaben decken will, die durch die geplante Ausgabenerfüllung entstehen. Die Gestaltung ihres Haushalts liegt im Ermsssen der Gemeinde.

Da die Verwaltungsgerichtsordnung den Gerichten eine uneingeschränkte Nachprüfung des Verwaltungsermessens keinesfalls einräumt [2], können sie eine Ermessensentscheidung der Verwaltung auch nicht durch eine andere Entscheidung ersetzen. So ist die vom Ermessen der gemeindlichen Verwaltung getragene Haushaltssatzung und deren integrierender Bestandteil, der Haushaltsplan, nicht vom Verwaltungsgericht daraufhin überprüfbar, ob die getroffene Entscheidung zweckmäßig ist oder nicht. Eine Überprüfung darf nur am

---

1) vgl. ULE, Verwaltungsprozeßrecht, § 2, II
2) vgl. EYERMANN-FRÖHLER, Anm.5 u.6 zu § 114 VwGO; SCHUNCK-De CLERCK, Erl.1, zu § 114 VwGO

Maßstab von Recht und Gesetz [1] erfolgen. Aber eben an Gesetze und Rechtsgrundsätze ist auch das freie pflichtgemäße Ermessen der Verwaltung gebunden, weil im Rechtsstaat auch das sogenannte freie Ermessen rechtsstaatlich gebunden ist [2].

Es ist in dieser Studie wiederholt aufgezeigt worden, wie sehr das gemeindliche Finanzgebaren, das sich in der Haushaltssatzung niederschlägt, sowohl durch Ordnungsnormen als auch durch allgemeine Verfassungsgrundsätze, wie sie der Rechts- und Sozialstaatlichkeit entsprechen, begrenzt wird. Insbesondere im Hinblick auf die Steuerfestsetzung ist das gemeindliche Ermessen gebunden. So ist der Grundsatz der Subsidiarität der gemeindlichen Steuererhebung und die Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen besonders zu beachten. Die Leistungsfähigkeit der Gemeinden in finanzieller Hinsicht ist wiederum entscheidend für den Rahmen, in welchem die Bedürfnisse erfüllt werden können und in welcher Reihenfolge. Hierfür ist der Gesichtspunkt der Daseinserhaltung und Daseinsförderung voranzustellen. Sämtliche Maßnahmen sind schließlich unter der Beachtung einer sparsamen und wirtschaftlichen Führung der Verwaltung durchzuführen [3].

Macht aber eine Gemeinde von dem ihr eingeräumten Ermessen fehlerhaft Gebrauch, indem sie entweder eine Regelung trifft, deren Rechtsfolge mit derjenigen nicht übereinstimmt, welche vom Gesetz vorgesehen ist, so hat sie ihr Ermessen überschritten. Macht eine Gemeinde von ihrem Ermessen in einer Weise Gebrauch, die dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung nicht entspricht, dann hat sie ermessensmißbräuchlich gehandelt.

---

1) vgl. PAGENKOPF, Fehler, S. 48 mit Hinweisen
2) vgl. SCHEUNER, Entwicklung, S. 252
3) vgl. hierzu PAGENKOPF, a.a.O. mit Hinweisen auf die Rechtsprechung

Wenn es auch nicht einfach ist, die Grenzen des Ermessens in jedem Falltypus genau zu erkennen und einzuhalten, weil nicht jede Gemeinde gleich zu beurteilen ist, so daß je nach der örtlichen Finanzsituation eine Maßnahme einmal ermessensfehlerhaft sein kann, während sie sich in einer anderen Gemeinde noch innerhalb des Ermessensspielraumes hält, so ist doch die gemeindliche Ermessensausübung gemäß § 114 VwGO auf Ermessensfehler durch das Verwaltungsgericht zu überprüfen [1]. Kommt das Verwaltungsgericht hierbei unter Abwägung aller örtlichen Gegebenheiten zu dem Ergebnis, daß eine ermessensfehlerhafte Verwaltungsmaßnahme vorliegt, so ist diese rechtswidrig [2].

Auf die Haushaltssatzung bezogen, hat das Verwaltungsgericht bei einer Klage, die sich gegen zu hoch festgesetzte Steuern wendet, inzidenter zu prüfen, ob sich die Gemeinde bei der Festsetzung der Realsteuerhebesätze im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens gehalten hat.
Kommt das Verwaltungsgericht zu dem Ergebnis, daß ein ermessensfehlerhaftes Verhalten vorliegt, so muß es von der Rechtswidrigkeit der Haushaltssatzung ausgehen und den auf sie gestützten Verwaltungsakt aufheben. Da das Verwaltungsgericht nicht die Möglichkeit hat, das eigene Ermessen an die Stelle des fehlerhaften Ermessens zu setzen, so ist ihm eine Abänderung der fehlerhaften Haushaltssatzung verwehrt. Das Gericht muß die Haushaltssatzung wegen des gemeindlichen Überschreitens des Ermessensrahmens vielmehr als rechtswidrig und damit nichtig behandeln.

---

1) vgl. EYERMANN-FRÖHLER, Anm.4 zu § 114 VwGO; SCHUNCK-De CLERCK, Erl.2 zu § 114 VwGO; MENGER, a.a.O., S.95 f.; ULE, a.a.O., § 2, II
2) PAGENKOPF, a.a.O., S.50; PETERS, a.a.O., S.12; ULE, a.a.O., § 2, II, 2

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Haushaltssatzung der Nachprüfung der Verwaltungsgerichte unterliegt; es besteht jedoch nicht in allen Bundesländern der gleiche Verfahrensweg, um eine richterliche Überprüfung herbeizuführen. Während in den Bundesländern, die von der Ermächtigung des § 47 VwGO Gebrauch gemacht haben, durch eine Normenkontrolle allgemeingültig festgestellt werden kann, ob die Haushaltssatzung gegen höherwertige Normen verstößt, sind die Betroffenen in den übrigen Bundesländern - wie in Nordrhein-Westfalen - darauf angewiesen, über die Anfechtung eines auf Grund der Haushaltssatzung ergangenen Verwaltungsaktes eine Inzidentkontrolle herbeizuführen.

Dieser Weg ist nicht nur für den Betroffenen, sondern auch für die Gemeinde von Nachteil. Für den Einwohner, der Bedenken gegen die Rechtsgültigkeit der Haushaltssatzung hegt, ist der Klageweg erst nach erfolglos beendetem Widerspruchsverfahren eröffnet. Gerade hier, wo es um eine möglichst schnelle Klärung der Rechtsverhältnisse geht, ist der Weg über die Inzidentkontrolle umständlich und vor allem zeitraubend.
Das führt dazu, daß eine Entscheidung möglicherweise erst am Ende des Haushaltsjahres ergeht. Selbst wenn dann der angefochtene Verwaltungsakt durch Urteil aufgehoben würde, hätte das nur eine Wirkung inter partes. Bei einem Zweifel an der Rechtsgültigkeit der Haushaltssatzung müßte somit eine große Anzahl von Rechtsmitteln eingelegt werden. Schon aus Gründen der Kostenersparnis wird man aber in der Praxis nur in einem oder zwei Fällen ein Verfahren durchführen wollen, um je nach dem Ergebnis in größerem Umfange zu klagen. Wenn das ganze Verfahren jedoch derart zeitraubend ist, bedeutete es ein zu großes Risiko, den Ausgang eines Verfahrens abzuwarten. Dann aber müßte das unnötige Kostenrisiko von allen Betroffenen getragen werden.

Ein anderer Nachteil der Inzidentkontrolle besteht auf der Seite des betroffenen Ortsgesetzgebers. Stellt das Verwaltungsgericht fest, daß der angefochtene Verwaltungsakt auf Grund einer ungültigen Haushaltssatzung erlassen wurde, so müßte die Gemeinde schnellstens eine neue Haushaltssatzung erlassen. Eine rechtswirksame Haushaltssatzung muß aber spätestens bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres erlassen sein. Ergeht das Urteil nicht mehr früh genug im laufenden oder gar erst zu Beginn des neuen Rechnungsjahres, so kann eine rechtswirksame Satzung nicht mehr erlassen werden. Die Inzidentkontrolle kann wegen ihrer notwendigen Dauer schon für die Nachprüfung einer Jahressatzung nicht befriedigen. Es muß wegen der wirtschaftlichen Bedeutung eine klare und schnelle Entscheidung über die Rechtslage herbeigeführt werden.
Dies ist aber nur durch eine Normenkontrolle gewährleistet, die über den Rechtsbestand der Norm selbst und nicht zuerst über die Auswirkung der Satzung entscheidet [1].

Mag der Rechtsschutz in den Ländern, deren Verwaltungsgerichte noch keine abstrakte Normenkontrolle durchführen können, im übrigen voll gewährt sein, so besteht gerade im Hinblick auf Normen mit kurzer Geltungsdauer - wie der Haushaltssatzung - ein Bedürfnis, daß alle Länder von ihrer Kompetenz zur Einführung der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO Gebrauch machen [2].

---

1) vgl. PAGENKOPF, a.a.O., S. 45
2) vgl. ZUHORN-HOPPE, a.a.O., S.lol; in diesem Sinne auch MENGER, DÖV 1969, S. 153 ff. (155-161); vgl. auch WOLFF, VerwR III, § 165, I, a

Z e h n t e s K a p i t e l

§ 15 Gesamtzusammenfassung

I. In dieser Studie ist zunächst die Bedeutung der Haushaltssatzung für die kommunale Selbstverwaltung untersucht worden.
Dabei hat es sich gezeigt, daß die Hauptelemente gemeindlicher Selbstverwaltung wie die Finanz- und Satzungsautonomie, in der Haushaltssatzung ihren sichtbaren Ausdruck finden. Zugleich gehört die Haushaltssatzung zusammen mit dem Haushaltsplan zu dem wesentlichen Instrumentarium einer Gemeinde zur Bewältigung derjenigen Aufgaben, die sie eigenverantwortlich regeln kann. In der Haushaltssatzung kommt sowohl die Freiheit zum Ausdruck, die den Gemeinden im Rahmen der Selbstverwaltung gewährt wird, als auch gleichzeitig die Bindung dieser Freiheit an eine selbst zu gestaltende Ordnung im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit, ohne die ein Gemeinwesen nicht verwaltet werden kann.

Die Haushaltssatzung soll eine geordnete Haushaltswirtschaft der Gemeinde im Interesse der Allgemeinheit gewährleisten.

II. Es hat sich ferner gezeigt, daß die Haushaltssatzung unter den übrigen Gemeindesatzungen in mehrfacher Hinsicht eine Sonderstellung einnimmt.
Da die Haushaltssatzung eine Pflichtsatzung ist, muß sie von jeder Gemeinde erlassen werden, und zwar ihrem Charakter als Jahressatzung entsprechend für jedes Jahr erneut. Auch der Inhalt und das Zustandekommen der Haushaltssatzung ist genau bestimmt. Da die Haushaltssatzung nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Einnahmen der Gemeinden für ein Haushaltsjahr festsetzt, stellt die alljährliche Festsetzung der Real-

steuerhebesätze in der Haushaltssatzung die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Realsteuern dar.

Daraus ergibt sich auch, daß das Verfahren für das rechtmäßige Zustandekommen der Haushaltssatzung das Ziel verfolgt, für die Gemeindeeinwohner, insbesondere die realsteuerpflichtigen, das Finanzgebaren so durchsichtig wie möglich zu machen. Durch die Pflicht zur öffentlichen Auslegung des Satzungsentwurfs wird den Einwohnern vor der Beschlußfassung die Möglichkeit gegeben, zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen.

III. Schließlich bedarf die Haushaltssatzung als Wirksamkeitsvoraussetzung noch der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde. Dieser staatliche Genehmigungsvorbehalt steht der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 GG nicht entgegen, sondern stellt vielmehr das Korrelat zur gemeindlichen Selbstverwaltung dar. Im Rahmen der Haushaltssatzung hat die Aufsichtsbehörde nicht nur die Aufgabe, mit der reinen Rechtskontrolle die Gemeinde vor Rechtsverstößen zu schützen, sondern sie hat auch die Befugnis, die Teile der Haushaltssatzung, die der aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedürfen, unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit zu überprüfen und der Haushaltssatzung gegebenenfalls die Genehmigung zu versagen. Diese Kontrolle bezieht sich sowohl auf die Höhe der Realsteuerhebesätze als auch auf die Höchstsätze der Darlehen für den außerordentlichen Haushaltsplan.

Da insbesondere bei den Darlehensaufnahmen die gesamtwirtschaftliche Situation auch hinsichtlich konjunkturpolitischer Maßnahmen und einer antizyklischen Haushaltspolitik zu berücksichtigen ist und andererseits die Grenze einer vertretbaren Verschuldung der

einzelnen Gemeinde nicht überschritten werden darf, hat der Staat ein legitimes Interesse auch an der Überwachung der gemeindlichen Haushalte. Hierdurch wird der Selbstverwaltungsautonomie durch gesamtwirtschaftliche Überlegungen und Gesetze sowie durch haushaltsrechtliche Vorschriften und die Haushaltsgrundsätze eine Grenze gesetzt.
Die aufsichtsbehördliche Genehmigung der genehmigungsbedürftigen Teile der Haushaltssatzung stellt zwar eine Wirksamkeitsvoraussetzung für die Haushaltssatzung dar, doch ist die Genehmigung selbst kein Akt kommunaler Rechtsetzung. Die Genehmigung muß zwar zum Rechtsetzungsakt der Gemeindevertretung notwendig hinzutreten und auch mit veröffentlicht werden, doch ergeht sie in Form eines Verwaltungsaktes und kann auch selbständig durch eine Verwaltungsklage angefochten werden.

IV. Ergeben sich im Laufe des Jahres bei Ausgaben oder Einnahmen Abweichungen vom Haushaltsplan, so muß eine Nachtragshaushaltssatzung erlassen werden. Nur durch eine Nachtragssatzung, die im gleichen Verfahren wie die Haushaltssatzung selbst zu erlassen ist, kann eine rechtswirksame Haushaltssatzung geändert oder ersetzt werden. Eine solche Nachtragshaushaltssatzung kann bis zum letzten Tage des Haushaltsjahres wirksam beschlossen werden. Wenn jedoch in der Nachtragssatzung die Realsteuerhebesätze erhöht werden, so muß sie bis spätestens zum 3o. September wirksam erlassen worden sein. Durch diese Regelung wird Rücksicht genommen auf die Steuerpflichtigen, denen nicht zugemutet werden soll, bis zum Jahresende mit Steuererhöhungen für das abgelaufene Jahr rechnen zu müssen.

V. Ihrem Rechtscharakter nach ist die Haushaltssatzung ein Ortsgesetz. Will man nicht der neueren

Rechtslehre folgen, die zwischen einem Gesetz im formellen und materiellen Sinne nicht mehr unterscheidet, so muß man mit der noch herrschenden Lehre die Haushaltssatzung, ebenso wie das staatliche Haushaltsgesetz, als eine Organisationsnorm den Gesetzen in nur formellem Sinn zurechnen. Diese sind zwar im formellen Gesetzgebungsverfahren zustandegekommen, haben jedoch keine Außenwirkung, da sie sich nur an die Regierung beziehungsweise an die Gemeindeverwaltung, nicht aber an Dritte, also an Staatsbürger oder Gemeindeeinwohner,richten. Gegenüber dem staatlichen Haushaltsgesetz stellt die gemeindliche Haushaltssatzung jedoch insofern eine Besonderheit dar, als sie nicht nur den Haushaltsplan also die Organisationsnorm beinhaltet, sondern in aller Regel auch die Festsetzung der Realsteuerhebesätze. Die Festsetzung der Hebesätze für die gemeindlichen Jahressteuern hat aber materiellen Gesetzescharakter, da dieser Teil der Haushaltssatzung die Grundlage für die Steuererhebung der Gemeinden darstellt und somit Außenwirkung besitzt. Daher wird die Haushaltssatzung - sofern in ihr Realsteuern festgesetzt werden - von der noch herrschenden Lehre als Mischsatzung bezeichnet.
Da aber die Unterscheidung in Gesetze in materiellem und solche in nur formellem Sinn heute kaum noch gerechtfertigt erscheint, muß man der Haushaltssatzung insgesamt dieselbe Rechtsnormqualität zubilligen, wie sie anderen Ortsgesetzen zukommt.

VI. Eine Haushaltssatzung, die formell oder materiell fehlerhaft ist, weil sie in Form oder Inhalt nicht mit den gesetzlichen Vorschriften übereinstimmt, ist nichtig. Eine solche Haushaltssatzung ist also unanwendbar. Die Gemeinde kann eine neue Haushaltssatzung erlassen und die nichtige durch eine wirksame Haushaltssatzung ersetzen, sofern das entsprechende

Haushaltsjahr noch nicht abgelaufen ist. Für die Frage, ob eine nichtige Haushaltssatzung ersetzt werden kann, kommt es entscheidend darauf an, wann sich die Fehlerhaftigkeit herausstellt.

Ergibt sich erst nach dem Ablauf eines Haushaltsjahres, daß die Haushaltssatzung nichtig gewesen ist, so hat sämtlichen haushaltsrechtlichen Maßnahmen jenes Jahres die Ermächtigungsgrundlage gefehlt. Die fehlende Ermächtigung kann - von einzelnen Ausnahmen einmal abgesehen - rückwirkend nicht mehr erteilt werden. Die durchgeführten Maßnahmen sind allenfalls insoweit gedeckt, als sich dafür die Vorschriften für die Übergangswirtschaft entsprechend anwenden lassen. Das bedeutet aber, daß die Gemeinde nur zu solchen Maßnahmen ermächtigt war, die im Rahmen äußerster Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit getroffen werden durften.

VII. Ob eine Satzung nichtig ist oder nicht, kann durch die Verwaltungsgerichte nachgeprüft werden. Die richterliche Nachprüfung der Haushaltssatzung kann jedoch nicht in allen Ländern auf demselben Verfahrensweg durchgeführt werden. Nur in denjenigen Bundesländern, die von der Ermächtigung des § 47 VwGO Gebrauch gemacht haben, kann die Haushaltssatzung im Wege der abstrakten Normenkontrolle durch die Verwaltungsgerichte auf ihre Rechtsgültigkeit hin überprüft werden.

In allen übrigen Bundesländern bleibt nur der Weg über eine Inzidentkontrolle; das ist wiederum nur über die Anfechtung eines auf Grund der Haushaltssatzung ergangenen Verwaltungsaktes möglich.
Jedoch ist dieser Weg schon deshalb wenig effektiv, weil damit gerechnet werden muß, daß eine Entscheidung erst am Ende des Haushaltsjahres oder noch später ergeht und es einer Gemeinde dann nicht mehr möglich ist, eine gültige Haushaltssatzung zu erlassen.

Eine schnelle und klare Entscheidung über die Rechtswirksamkeit einer Jahressatzung läßt sich nur durch eine Normenkontrolle herbeiführen. Es ist somit notwendig, daß alle Bundesländer von ihrer Kompetenz, eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO einzuführen, Gebrauch machen.

Lebenslauf

Am 17. Oktober 1936 wurde ich in Essen geboren; meine Eltern sind der Architekt Karl Wagner und seine Ehefrau Hedwig geb. Wienhusen. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Ich bin in meiner Geburtsstadt aufgewachsen und wurde dort auch eingeschult. Später besuchte ich das Neusprachliche Gymnasium Essen-Werden und legte dort am 2. März 1957 die Reifeprüfung ab.

Im Sommersemester 1957 habe ich an der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster i.W. zunächst wirtschaftswissenschaftliche Fächer belegt, bis ich mich zum Studium der Rechtswissenschaft entschloß.

Nach mehrfachen Studienunterbrechungen bestand ich am 23. März 1964 vor dem Justizprüfungsamt beim Oberlandesgericht Hamm i.W. die erste juristische Staatsprüfung. Die anschließende Referendarausbildung unterbrach ich zur Anfertigung meiner Dissertation.

Am 26. Mai 197o bestand ich die zweite juristische Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf. Seit dem 11. September 197o bin ich am Landgericht in Essen als Rechtsanwalt zugelassen.